

LABORO – EXCELÊNCIA EM PÓS-GRADUAÇÃO
UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

**ENNIO DE FÁTIMA FERREIRA
FÁBIO DE JESUS MARTINS FREIRE
JEANE NUNES DA SILVA**

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO
DE SANTO AMARO DO MARANHÃO**

São Luís
2012

**ENNIO DE FATIMA FERREIRA
FÁBIO JESUS MARTINS FREIRE
JEANE NUNES DA SILVA**

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO
DE SANTO AMARO DO MARANHÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Pública do LABORO – Excelência em Pós - Graduação /Universidade Estácio de Sá, para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Profª. Mônica Elinor Alves Gama.

São Luís
2012

Ferreira, Ennio de Fátima et al.

A gestão do sistema único de assistência social no município de Santo Amaro do Maranhão./Ennio de Fátima Ferreira; Fábio de Jesus Freire; Jeane Nunes da Silva– São Luís, 2012.

52f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Gestão Pública) – Curso de Especialização em Gestão Pública, LABORO - Excelência em Pós-Graduação, Universidade Estácio de Sá, 2012.

1. Sistema único de Assistência Social. 2. Política pública de Assistência social. 3. Conselhos. I. Título.

CDU 364.022

**ENNIO DE FÁTIMA FERREIRA
FÁBIO DE JESUS MARTINS FREIRE
JEANE NUNES DA SILVA**

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO
DE SANTO AMARO DO MARANHÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública do
LABORO – Excelência em Pós -Graduação /Universidade
Estácio de Sá, para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a. Mônica Elinor Alves Gama.

Aprovado em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Mônica Elinor Alves Gama (Orientadora)

Doutora em Medicina

Universidade de São Paulo-USP

Examinador

Dedicamos a nossos pais pelo amor incondicional e pelo apoio irrestrito em todos os momentos de nossa vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que nos proporcionou o conhecimento e sem o qual nada teríamos feito;

Aos nossos pais, que com muito amor e dedicação não mediram esforços para que chegássemos até esta etapa de nossas vidas;

Aos demais familiares por nos apoiarem sempre e torcerem pela nossa felicidade;

A Prof^a Dr^a Mônica, pelos incentivos e por sua competência na orientação. Muito obrigada por contribuir para a realização deste trabalho!

Aos profissionais da Secretaria de Assistência Social de Santo Amaro do Maranhão. Especialmente Janaina, Cleocir e Jucineide pelas informações prestadas e pela receptividade. Agradecemos ainda as conselheiras Maria Divina e a Lindalvina. Sem a colaboração destes, este estudo não teria se concretizado;

Aos colegas de curso, pelas inúmeras contribuições e aprendizado em cada trabalho realizado;

As professoras do Curso de Gestão Pública da Laboro que foram tão importantes para nossa formação e todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade.

“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos”. (Hannah Arendt).

RESUMO

Análise do processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS – em Santo Amaro do Maranhão – Maranhão. Este estudo tem como principal objetivo contribuir para discussão sobre os limites e os avanços do município no que tange a implementação do SUAS, dando ênfase a necessidade de sua concretização, que ainda é impedida pelo traços históricos que permeiam a Política de Assistência Social: assistencialismo, patrimonialismo e clientelismo. Ainda assim, percebeu-se que o gestor da política e alguns técnicos compreendem esta como direito de cidadania, mas é preciso que a Secretaria de Assistência Social e CRAS desenvolvam um trabalho metodológico no sentido de potencializar os usuários para que esses sujeitos se reconheçam como detentores de direitos. Finaliza-se este trabalho apontando caminhos que levam a uma implantação e implementação efetiva e eficaz do SUAS, além de mostrar a necessidade de aprimoramento da ação estatal no tocante à ampliação de sua responsabilidade pública, no campo social, mas sobretudo, no âmbito da dinamização dos conselhos para que a população venha efetivamente exercer o controle social da Política de Assistência social no município de Santo Amaro do Maranhão.

Palavras-chave: Sistema único de Assistência Social. Política pública de Assistência social. Conselhos.

ABSTRACT

Analysis of the process of implementation of the social assistance unique system - SUAS in Santo Amaro of Maranhão - Maranhão. This study like main objective to contribute to discussion on the limits and the advances of the borough regarding implementation of SUAS, given emphasis the need for their materialization that still is barred by the historical traits that permeate the social assistance policy: paternalism, patrimonialism and patronage. Still thus, it was realized that the policy of the manager and some technicians understand this like right of citizenship, but it's necessary that the social welfare regimentation and CRAS to develop a methodological work in the meaning to maximize the users for these subjects recognize oneself like rights holders. Ends oneself this work pointing paths that will lead to an effective and efficient implantation and implementation of SUAS, apart from showing the need for refinement of state action in relation to the enlargement of its public responsibility, in the social field, but especially in the context of the promotion of advices for that the population will effectively exert social control of social assistance policy in the borough of Santo Amaro of Maranhão.

Key-words: Social Assistance of Unique System. Public Policy of Social Assistance. Advices.

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAD. ÚNICO – Cadastro Único.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

GDS - Gerência de Desenvolvimento Social

GAEPP - Grupo de Avaliação e Estudos sobre a Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social

NOB – Norma Operacional Básica

ONGs – Organizações Não-Governamentais

PBF - Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SEDES – Secretaria de estado de Desenvolvimento Social

SOLECIT - Secretaria de Estado de Solidariedade Cidadania e Trabalho

SEU - Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A POLÍTICA SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: breve resgate histórico .	15
3	O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL: caracterização do novo modelo de gestão da política de assistência social brasileira	23
3.1	O SUAS no Maranhão: breve configuração	30
4	A GESTÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO DO MARANHÃO: uma análise dos resultados de pesquisa empírica	33
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
	REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

O interesse em estudar e discutir a gestão do Sistema Único de Assistência Social se manifestou a partir da nossa inserção acadêmica no curso de pós-graduação, enquanto alunos do curso de Gestão Pública, mais precisamente através dos estudos e debates realizados acerca da gestão pública em geral, e da gestão da Política de Assistência Social, em particular, enquanto um direito do cidadão e dever do Estado. Logicamente, que tais discussões foram sempre situadas numa perspectiva histórica no sentido de mostrar que no Brasil, as ações nessa área eram concebidas como caridade, filantropia e assistencialismo. Mas, nesse percurso histórico a Política de Assistência Social avançou se constituindo em um direito de cidadania.

Entendemos que a pesquisa sobre o SUAS pode ser de grande relevância tanto para nossa formação profissional, uma vez que nos possibilitará uma compreensão mais ampla e crítica das políticas sociais brasileiras e do real significado do SUAS na garantia da proteção social de amplos setores da população que se encontram em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Assim como para os estudantes e pesquisadores que se dedicam ao estudo dessa temática já que os resultados que serão obtidos com ele, poderão vir a somar com a literatura já existente nesta área. E, sobretudo para o debate em torno da política de assistência social, visto que, estará expandindo as interpretações sobre esta área de intervenção profissional.

Há que se considerar ainda que se vive atualmente num contexto de hegemonia do projeto neoliberal, que preconiza a supremacia dos processos de globalização da economia e de reestruturação dos processos produtivos o que tem acarretado, sobretudo, o acirramento da pobreza, do desemprego, da precarização das condições de trabalho, isto é, "o agravamento das ameaças à segurança das pessoas" (EUSÉBY, 2004, p.25). Isto contribui para afirmar o valor Sistema Único de Assistência Social.

O SUAS se constitui num novo modelo de gestão da Política de Assistência Social na perspectiva de regulação e organização das ações assistenciais em todo território nacional, com base nas funções da assistência social, quais sejam: vigilância social, proteção social e defesa institucional e social.

Sendo assim, analisamos se a implementação do SUAS no município de Santo Amaro do Maranhão tem atendido esta função, isto é, o SUAS em Santo Amaro do Maranhão tem se constituído em uma nova modalidade de gestão da política de assistência social a ponto de implantar um novo formato a organização das ações assistências.

Outro fator importante no processo de tomada de decisão para a realização dessa pesquisa sobre este tema foi à nossa inserção e vivência profissional na secretaria Municipal de Assistência Social de Santo Amaro. Ao longo da atuação profissional pudemos observar o processo de gestão da Política de Assistência Social neste município. Sendo assim, este foi o espaço empírico da nossa pesquisa, portanto, com condições de viabilidade favoráveis, pois estando em contato com os gestores, técnicos, conselheiros da política foi possível coletar os dados que fundamentaram a análise do nosso estudo investigativo, o qual possui uma dimensão que é teórica, mas também uma base empírica com a análise dos dados coletados junto a esse público e também aqueles oriundos da observação e da vivência no âmbito institucional, entendendo que o processo de estudo de tais dimensões não se fazem isoladas.

O estudo proposto se fundamenta em referenciais metodológicos de pesquisa avaliativa de cunho qualitativa que de acordo com Neves (1996) costuma ser direcionada ao longo do seu desenvolvimento, não busca enumerar ou medir eventos e geralmente não emprega instrumental estatístico para análise dos dados. Partindo desse referencial, objetivou-se conhecer as condições e meios de implementação da proposta do Sistema Único de Assistência Social em um município do interior do Maranhão.

Nesse sentido a pesquisa aqui proposta teve como universo de estudo os gestores, técnicos e conselheiros da política de assistência social, por considerar a importância daqueles que vivenciam na prática o processo de implantação e de implementação do SUAS no município.

Comporta dizer ainda que inicialmente o recurso metodológico utilizado foi a revisão bibliográfica e documental com vistas à problematização de algumas categorias teóricas de análise, tais como: Política de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social, Centro de Referência de Assistência Social e Conselhos de Políticas Públicas.

Em seguida, fizemos a análise do objeto privilegiando duas dimensões, que embora distintas em termos de particularidades, no processo de pesquisa constituem-se um todo articulado. Tais dimensões são: uma análise da configuração formal/legal do SUAS, pois acredita-se que este movimento permitirá uma compreensão mais ampla sobre o desenho oficial deste novo modelo de gestão da Política de Assistência.

O outro movimento do processo investigativo foi feito a partir da coleta do material empírico com vistas a um maior aprofundamento do objeto de estudo. Neste movimento do processo investigativo foram utilizados os seguintes procedimentos: entrevista semi-estruturada com o gestor municipal da Política de Assistência Social, com os conselheiros do CMAS, os técnicos do CRAS e SMAS, além de visitas de observação do funcionamento dos serviços socioassistenciais no município.

No que diz respeito a estrutura do trabalho, o presente estudo conta com esta introdução seguida de mais três capítulos. No primeiro capítulo que tem por título: **A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL: breve resgate histórico**, procurou-se fazer uma reflexão sobre a trajetória da Política de Assistência desde os anos de 1930 até o seu atual formato. Em seguida discute-se no segundo capítulo **O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: caracterização do novo modelo de gestão da política de assistênciasocial brasileira** no sentido de fazer uma análise da configuração formal/legal do SUAS enquanto um novo modelo que regula e organiza o processo de gestão da Política de Assistência Social, e, posteriormente configura-se o SUAS no Maranhão.

No terceiro capítulo o qual possui como título: **A Gestão do SUAS no município de Santo Amaro do Maranhão: uma análise dos resultados de pesquisa empírica** destaca-se os serviços socioassistenciais implementados neste município, apontando elementos facilitadores e dificultadores que contribuíam para o desempenho ou retrocesso da proposta do SUAS em Santo Amaro – MA. Finaliza-se o estudo com as considerações acerca do processo de implementação do SUAS, bem como os desafios para efetivar este novo modelo de gestão nesse município.

2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL: breve resgate histórico

No Brasil as ações na área da assistência social por muito tempo foram caracterizadas como ajuda, filantropia, caridade e não como um direito social e dever estatal. Antes de 1930 a economia brasileira era agroexportadora e o Estado não exercia a função de regulador da área social, as medidas nesse campo eram limitadas, emergenciais, filantrópicas e caritativas em virtude da própria ideologia *laissez-fariana* de não intervenção estatal. Nesse período não era garantido sequer um mínimo de renda, uma vez que, a questão social era vista como caso de polícia.

As Políticas Sociais enquanto medidas de caráter estatal têm seu início, particularmente, na década de 1930 quando o Estado começa a tomar para si a formulação de respostas via regulamentos e legislações ou até mesmo através de medidas concretas de responsabilidade pública no enfrentamento da questão social. A questão social deixa de ser caso de polícia, havendo, assim, algumas medidas de proteção social no período de 1930 a 1964 com a regulamentação do salário mínimo, da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social), etc.

É relevante destacar ainda, que nesse período nem todos eram considerados sujeitos detentores de direitos sociais, mas apenas os grupos ocupacionais que possuíam uma profissão regulamentada pelo Estado, o que remete ao conceito de cidadania regulada de Santos (apud Silva, 1995, p.30), segundo o qual “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontrarem localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”. Nesse sentido é importante frisar que

Tais ações foram moldadas com base em um padrão de intervenção estatal fundado no princípio do **Seguro Social** de base contributivo referenciado no modelo bismarkiano, que era efetivado através da constituição de caixas de seguro social, organizadas por setor econômico, financiadas e geridas por empregados, empregadores e pelo Estado, onde os direitos a aposentadorias e pensões eram derivados e fundamentados no exercício do trabalho assalariado, legal. Este modelo de “**Proteção Social**” de caráter securitário deixava de fora grandes contingentes da população que não era inserida no Mercado de Trabalho formal. Para estas populações pobres e não incorporadas ao mercado de trabalho assalariado desenvolveu-se, então um **padrão assistencial** orientado por uma lógica de gestão filantrópica da pobreza, ancorado num vasto esquema de instituições privadas com repasse de financiamento público, sobre as quais pouco

atuava ações de regulação do Estado e nem se afirmava à responsabilidade pública. (PEREIRA, M. 2009).

O Estado ao desenvolver essas ações assistenciais, as concedia a população como se fossem privilégios com o intuito de manter e legitimar o poder. Pode-se mesmo afirmar que,

Entre 1930 e 1964 não houve, no terreno social, um rompimento decisivo com o *laissez-faire* nem com a antiga estrutura do poder oligárquico da era agro-exportadora. Tinha-se de fato uma política ad hoc, apesar da sua crescente regulamentação forma. (PEREIRA, P. 2000, p.130).

No período do autoritarismo e da ditadura militar - no pós 64 - o Estado intensifica a sua intervenção no campo social com ampliação da cobertura de alguns Programas Sociais, a fim de compensar a repressão e a negação do livre arbítrio dos direitos da população. Esses Programas tiveram como características

A diferenciação dos serviços em função da clientela, a privatização da assistência social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e da participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente até 1964. (MOTA, 2000, p.137).

Em face dessas características percebe-se que neste momento as intervenções do Estado no campo das políticas sociais e, particularmente na assistência social, apresentam pouca efetividade no enfrentamento da pobreza e continuaram subordinadas aos interesses econômicos e políticos.

As possibilidades de mudança desse modelo de “proteção social” surgem em meados da década de 1970 no contexto das lutas pela redemocratização da sociedade brasileira e intensifica-se no começo dos anos 1980 através das reivindicações e pressões dos trabalhadores, dos movimentos sociais e dos sindicatos, que exigiam reabertura política, amenização das desigualdades sociais, maior inclusão social, pela expansão e afirmação dos direitos sociais enquanto direitos de cidadania.

Assim, graças à mobilização da sociedade no contexto dos anos 80 do século XX - período caracterizado como “Nova República” - houve uma reorganização da proteção social no Brasil, com a introdução no texto constitucional de novos conceitos - universalidade, Seguridade Social, participação popular, equidade, controle democrático,

mínimos sociais - os quais passariam a direcionar as ações do Estado no campo das políticas sociais.

Foi a partir dos embates e do acirramento dos antagonismos típicos da forma de organização da produção que foram acontecendo às conquistas e o reconhecimento por parte da burguesia de que a forma como a riqueza social é gerada e apropriada cria disparidades no usufruto entre as diferentes classes sociais; bem como gera também conflitos sociais e crescentes formas de precarização das condições de vida das classes trabalhadoras, além de um significativo contingente de “sobrantes” (os quais nada mais são do que a superpopulação relativa do capital), que mesmo nessas condições são funcionais ao modelo, pois exercem o papel de contribuir para o rebaixamento dos salários pressionando o mercado de trabalho.

De uma maneira bem sucinta pode-se dizer então que o surgimento das medidas de proteção social, expressas nas Políticas Sociais, se concretiza a partir da explicitação e acirramentos dos antagonismos desse modelo de organização social da produção, isto acabou demonstrando que tais Políticas eram legítimas e necessárias.

Diante disso, a Constituição de 1988 trouxe avanços, principalmente, ao adotar o conceito de Seguridade Social, expresso no capítulo da Ordem Social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência sócia”¹(Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194), trazendo assim o debate para a esfera da sociedade acerca da noção de direitos sociais, enquanto direitos universais de cidadania.

É, sobretudo, com a Constituição Federal de 1988 que se dá a construção de

Um arcabouço jurídico-institucional no âmbito do qual se desenvolveu a configuração de uma noção de Seguridade Social. Cabendo destacar que esse processo foi pensado e construído no âmbito da luta social, isto é, foi resultado da mobilização de complexos movimentos de sujeitos sociais inseridos no processo de reprodução das relações sociais de produção, inclusive de amplos setores populares, é nesse bojo que se sedimenta também uma nova concepção para a Assistência Social. (PEREIRA, M. 2009).

Esta passa a ser concebida como uma política social pública juntamente com a saúde e a previdência, conformando esta nova noção de Seguridade Social brasileira. Ainda de acordo com Pereira, M. (2009), agora não mais fundada no modelo de cunho previdenciário securitário-contributivo e assistencial caritativo assistencialista o qual tinha

como princípio o mérito individual e o status ocupacional, configurando assim o seu caráter excludente e segmentador. A partir da Constituição Federal de 1988 e do arcabouço jurídico institucional que institui a Seguridade Social busca-se incorporar dispositivos mais inclusivos no sentido de alterar esse princípio organizativo até então vigente. Desse modo, a Seguridade Social assume uma perspectiva de base universalista vinculada à ideia de cidadania universal onde os direitos sociais assegurados por ela buscam difundir a ideia de cidadania enquanto um estatuto de direitos inscritos num código de pertencimento à nação.

Segundo Vianna apud Silva (2001, p. 173-174),

A expressão Seguridade Social implica uma visão sistêmica da política social e com este sentido foi inscrita na Constituição Brasileira de 1988. Ao adotá-la, a Carta consignou o entendimento da política social como conjunto integrado de ações, como dever do Estado e como direito do cidadão. Incorporou, assim, ainda que tardia e nominalmente, uma das grandes marcas do século XX. Pois Seguridade Social é um termo cujo uso se tornou corrente a partir dos anos 40, no mundo desenvolvido e particularmente na Europa, para exprimir a idéia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. [...]. No Brasil, a intenção constituinte integrou as áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social sob rubrica da seguridade. Assim, sinalizou possibilidades de expandir as ações e o alcance das mesmas, consolidar mecanismos mais sólidos e equânimes de financiamento e estabelecer um modelo de gestão capaz de dar conta das especificidades que cada área possui, mantendo o princípio geral de uma proteção universal, democrática, distributiva e não estigmatizadora.

Todavia, importa assinalar que a efetivação da Seguridade Social tal como proposta pela Constituição Federal de 1988 é dificultada a partir da década de 1990 quando o Governo brasileiro, sob a orientação da ideologia neoliberal, no contexto das medidas de enfrentamento da crise do capital, passou a adotar as orientações dos organismos multilaterais os quais colocaram a necessidade da adoção de medidas de ajustes fiscais, os processos de reestruturação produtiva, a privatização dos serviços públicos dentre outras. Tais medidas realizaram uma verdadeira contra-reforma do Estado, segundo BEHRING (2008), com rebatimentos em vários setores da vida social, inclusive na Seguridade Social brasileira, provocando a perda de direitos até então assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Em decorrência dessas medidas, tem-se o aumento dos índices de pobreza e miséria da população, bem como a precarização das relações de trabalho, o crescimento do desemprego, da informalidade, a diminuição dos salários dos trabalhadores,

promovendo o acirramento da questão social e o desmonte do frágil “Sistema Brasileiro de Proteção Social”.

Assim o desmonte desse sistema de proteção social quebra o elo entre trabalho e Seguridade, fazendo desta um vestígio e saturando a ideia do direito [ao trabalho] como bem político (ALMEIDA, 2008, p.32). Os impactos dessas novas condições de trabalho provocaram o crescimento das demandas por um [...] “tipo mais amplo de proteção social, que não seja contributivo e incondicional, como os direitos contemplados pela Assistência Social” (PAIVA, 2006, p.13). Ou seja, as políticas de Assistência Social assumem, neste contexto, centralidade no Sistema Brasileiro de Seguridade Social, conforme apontam autores como: Mota (et al 2006a; 2000; 2006b; 2008a), Sitcovsky (2008); Behring (2008) e Santos (et al 2008).

Mota (2008a) explicita como se deu esse processo de expansão da Assistência Social ao mencionar que:

Na impossibilidade de garantir direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo da ação da Assistência Social. As tendências da Assistência Social revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela (2008a, p.16).

Assim a Política de Assistência Social assume um papel central no enfrentamento da questão social. Esta é entendida como decorrente dos antagonismos e contradições advindas do modo como a riqueza social é gerada coletivamente, porém os seus lucros são apropriados privadamente; então, numa sociedade estruturada dessa forma sempre haverá pobreza.

E, no caso do Brasil, essa situação de pobreza é histórica e crônica, uma vez que está associada a uma situação de extrema desigualdade, pois a apropriação dos lucros advindos da riqueza gerada sempre se fez de forma bastante concentrada e desigual, ou seja, parcelas muito pequena da população sempre detiveram um percentual muito alto da renda e riqueza, enquanto a maioria sempre teve uma baixa remuneração ou nem mesmo conseguiu se integrar ao mercado de trabalho formal, vivendo, quase sempre de atividades informais e/ou autônomas - estas sempre tendo baixíssimos rendimentos. Tal fato acarretou altos níveis de pobreza e, sobretudo de desigualdade social.

Em síntese, cabe afirmar que a predominância da Política de Assistência Social no enfrentamento às desigualdades sociais vem provocando um desvirtuamento dos próprios princípios da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) na medida em que o trabalho considerado como elemento fundante das relações sociais tem deixado de ser referência na análise dos elevados índices de pobreza do Brasil. Em vez de políticas que promovam a reintegração – ou integração - dos indivíduos ao mercado de trabalho, através do qual estes poderiam vir a assegurar a satisfação de suas necessidades básicas, a Assistência Social se expande como o principal mecanismo de enfrentamento as manifestações da questão social. Ao assumir essa centralidade a Assistência Social “mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social” (MOTA, 2008a, p.16).

Dito isto, não queremos desconsiderar a importância da Política de Assistência Social pública, não contributiva, uma vez que significa para muitos trabalhadores pobres a única via de acesso a programas e serviços sociais. Todavia, entendemos que a Assistência Social deve ser assegurada numa perspectiva mais ampla e de acesso as demais políticas que compõem a Seguridade Social, especialmente, a Previdência Social.

Para tanto, o direito ao trabalho deve ser assegurado uma vez que a negação deste

[...] impede, assim, a universalização da Seguridade Social e provoca o aumento de um exército de reserva (desempregados e subempregados), que recorrem aos rendimentos derivados dos programas assistenciais como única alternativa de sobrevivência (BOSCHETTI, 2008, p.14).

É importante dizer ainda que a Política de Assistência Social, regulamentada pela LOAS, em 1993, e conceituada como um direito do cidadão e dever do Estado não tem sido viabilizada nesta perspectiva. A ênfase hoje é à solidariedade da sociedade civil, a responsabilidade social das empresas, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), as Organizações filantrópicas - o chamado terceiro setor - no desenvolvimento e execução de serviços sociais que deveriam ser promovidos pelo Estado. Esta estratégia se coloca na verdade no intuito de desobrigar o Estado da responsabilidade pela prestação desses serviços e, ao mesmo tempo, esse apelo à sociedade civil promove a refilantropização da

assistência social. Nesse sentido o novo trato à questão social, segundo Montaño¹ (1999), dá-se pela via da mercantilização dos serviços sociais e pela refilantropização das respostas à questão social.

Nestes termos, Behring (2003, p.113) destaca que no âmbito da Assistência Social.

É ignorado todo o movimento que rompe com o padrão de atividade focal, pontual e assistencialista, e que a transformou em política pública e parte da Seguridade Social, remetendo-a a solidariedade privada, e colocando a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em situação de extrema vulnerabilidade.

De fato, todas as mudanças sofridas pelas políticas de Seguridade Social a partir da década de 1990 apontam muitos desafios para a proposição de ações efetivas de enfrentamento da pobreza.

[...] No cenário político atual, há um deslocamento da pobreza como questão e como figuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído – lugar da ação, da intervenção e da invenção, da crítica, da polêmica e do dissenso – para o lugar da não política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia (TELLES, 1998, p.15)

Todavia, não se pode desconsiderar que este contexto é complexo e contraditório como sempre foi o campo das Políticas Públicas, uma vez que se trata de embates de sujeitos e de forças político-sociais. Desse modo, não desconhecemos que existem algumas inovações no âmbito da Seguridade Social as quais podem ser observadas especialmente na área da Assistência Social. Uma dessas que podem ser destacada diz respeito à nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004 e que busca introduzir novas perspectivas para a Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social expressa as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2003 e se coloca na perspectiva da materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios contidos na Constituição Federal de 1988, que compreende a Assistência Social como

¹Montaño (2002, p.16), ao referir-se sobre o terceiro setor, destaca que o mesmo trata-se de um conceito ideológico, subproduto da estratégia neoliberal, que tem como principal objetivo facilitar a aceitação das contrarreformas neoliberais. A esse respeito o autor diz que o conceito de terceiro setor “tem tanto sua origem ligada a visões segmentadoras da realidade social (nas tradições positivistas, neopositivistas, estruturalistas, sistêmica, funcionalista, do pluralismo e do institucionalismo norte-americano) [...] [assim como] apresenta [...] forte funcionalidade com o atual processo de reestruturação do capital, particularmente no que se refere ao afastamento do Estado das suas responsabilidades de resposta às sequelas da questão social, sendo, portanto, um conceito ideológico (como „falsa consciência“) portador da função de encobrir e desarticular o real”.

Política Social inserida no Sistema Brasileiro de Proteção Social. À PNAS segue-se o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – aprovado em julho de 2005 pelo Conselho Nacional de Assistência Social. O SUAS estabelece um redesenho coletivo da política de assistência social, posto que se constitua em uma nova modalidade de gestão da Política de Assistência na perspectiva de implantar um novo formato a organização das ações assistenciais em todo território nacional, com base nas funções da assistência social, quais sejam: vigilância social, proteção social e defesa institucional e social.

3 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: caracterização donovo modelo de gestão da Política de Assistência Social brasileira

O SUAS, aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social em julho de 2005 através da Norma Operacional Básica/SUAS, é um sistema descentralizado, participativo e não contributivo, que organiza e regula as responsabilidades das esferas de governo e da sociedade civil em relação à política de assistência social e afirma que a assistência social é uma política pública e compõe o sistema de seguridade social.

Tomando como referencia o conteúdo expresso na NOB/SUAS, pode-se dizer que o objetivo central a ser alcançado pelo modelo de proteção socioassistencial do SUAS é a materialização dos direitos socioassistenciais. Para isto, faz-se necessário uma radical alteração do modelo de gestão da política de assistência social até então desenvolvido no país, no sentido de construir novas bases de gestão que assegurem a população o direito a proteção social não contributiva e o enfrentamento intersectorial das desigualdades sociais.

A proposta do SUAS é um avanço e concretiza um modelo de gestão que possibilita a efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência social, conforme definido na LOAS. Coloca a Assistência Social como uma política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos, com a afirmação do controle social por parte da sociedade civil. A deliberação referente à PNAS e construção do SUAS expressa um esforço coletivo que, desde a promulgação da constituição federal, em 1988, e da LOAS, em 1993, vem se empenhando com o objetivo de romper com o assistencialismo, benemerência e com ações fragmentadas, e principalmente, afirmar a assistência social brasileira como política garantidora de direitos sociais.

Em síntese, pode-se afirmar que o SUAS se constitui numa nova modalidade de gestão da Política na perspectiva de implantar um novo formato a organização das ações assistenciais em todo território nacional, com a perspectiva de garantir direitos de caráter universal e gratuito, efetivados através de uma rehierarquizada de serviços, benefícios, programas e projetos. Yasbek (2004) ressalta como um dos aspectos positivos desse sistema, a incorporação das demandas da sociedade na área da assistência social, a noção de território e a centralidade da família e de sua proteção integral.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, p. 32-33).

O Sistema Único de Assistência Social apresenta ainda importantes eixos estruturantes que compõem a base do modelo de gestão da proteção socioassistencial do SUAS. Assim sendo, destaca-se a precedência da gestão pública da política, a matricialidade sócio-familiar, a descentralização político-administrativa e a territorialização, o financiamento partilhado entre os entes federados, o fortalecimento da relação democrática Estado-Sociedade, a valorização do controle social e da participação popular, a qualificação de recursos humanos, a informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

Na PNAS e no SUAS, a matricialidade familiar significa que o foco da proteção social está na família, princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas pelo poder público. Contudo, como afirma a NOB-SUAS, “não existe família enquanto modelo idealizado e sim famílias resultantes de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias”. Sendo assim, a família é entendida “como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuos, organizadas em torno de relações de geração e gênero”(NOB-SUAS,2005).

Ao colocar como uma das categorias centrais a matricialidade sócio-familiar, o SUAS pressupõe a superação da focalização no âmbito da assistência social e parte da premissa

De que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de assistência social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (PNAS, 2004, p.35).

Nessa perspectiva a política pública de assistência social deve realizar-se de forma integrada as outras políticas setoriais particularmente com a educação, Saúde,

Cultura, Emprego, Esporte, Habitação, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenham o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos (PNAS, 2004, P. 36).

Dessa maneira, a intersectorialidade vem sendo compreendida como pressuposto fundamental na estruturação do modelo de gestão socioassistencial do SUAS, assim como no enfrentamento e redução das diferentes formas de desigualdades sociais. A intersectorialidade supõe:

A implementação de programas e serviços integrados e asuperação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais.(...) A intersectorialidade supõe vontade e decisão políticas dos agentes públicos, e tem como ponto de partida o respeito a diversidade e às particularidades de cada setor, que não deveria se sobrepor, contuso, aos processos pactuados entre as políticas setoriais no espaço institucional.(COUTO;YASBEK;RAICHELES, 2011, p.39-40).

Outro aspecto que merece ser evidenciado é a incorporação da abordagem territorial. As ações públicas da área da assistência social devem ser planejadas territorialmente com o objetivo de superar a fragmentação, alcançar a universalidade de cobertura, facilitar o planejamento, a vigilância social das exclusões e realizar o monitoramento da rede de serviços. O SUAS com esta estratégia almeja que os serviços fiquem mais próximos da população, priorizando os territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais.

[...] A territorialização é um elemento-chave para que os serviços sejam ofertados próximos a população, para que o território seja provido de recursos que melhorem as condições de vida da população e principalmente para que esse território pertença a cidade. Os sujeitos a serem referenciados ganham dimensão de cidadãos, reconhecem a cidade como seu território, e o seu território como cidade e como seu país. Nesse movimento é possível pensar a territorialização como categoria importante para a disputa dos bens socialmente produzidos e consequentemente como elemento-chave no debate do uso do fundo público na perspectiva de responder as necessidades sociais da população (COUTO; YASBEK; RAICHELES, 2011, P.55-56).

Na proposta de gestão do SUAS, o grande desafio é criar mecanismos de aprofundamento da democracia, com amplo acesso a informação e participação dos usuários nas instancias deliberativas, especialmente, nos conselhos. A participação ativa dos usuários implica desconstruir a visão historicamente criada sobre os usuários da politica de assistência social, concebidos como “[...] carentes, necessitados, pobres,

mendigos, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como sujeitos de direitos”(NOB/SUAS, 2005,P.93). Nota-se assim que para a implementação da Política de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, é preciso romper com as práticas de gestão que reiteram relações sustentadas no patrimonialismo, clientelismo político e subalternidade dos mais pobres.

Para tanto é necessário garantir a participação destes usuários como sujeitos políticos portadores de direitos, rompendo com a lógica da tutela, da caridade e da filantropia tão presente na área da assistência social. Nesse sentido faz-se necessário garantir a proteção pró-ativa que

[...] não submete o usuário ao princípio da tutela, mas a conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social (NOB/SUAS, 2005, P. 93).

O SUAS considera o cidadão e a família como sujeito protagonista da rede de ações e serviços, dito isto é imprescindível a criação de espaços efetivamente públicos onde os sujeitos possam dar maior visibilidade as suas reivindicações, necessidades e expectativas. Desse modo, o SUAS considera que para haver um efetivo exercício da condição de sujeito político de direitos é necessário “coloca-lo na condição de sujeito protagonista do processo de concepção, planejamento, controle e avaliação da rede de serviços socioassistenciais públicos, instrumentos estes concretizadores dos direitos que lhes são assegurados” (ANDRADE, 2007, p.99). Para tanto, é fundamental a construção de metodologias de trabalho social estimuladoras do protagonismo dos usuários da política de assistência social.

O SUAS supõe, ainda, a gestão compartilhada de serviços, com uma política federativa entre União, Distrito Federal, estados e municípios, o que exige a utilização de instrumentos de cooperação entre os entes federativos, como convênios, consórcios, comissões de pactuação, dentre outros. Os tipos e níveis de gestão são caracterizados como gestão inicial, gestão básica e gestão plena. O que irá determinar o valor do piso de proteção social que o município receberá e as competências de cada município.

Cabe destacar que a transferência de recursos federais a estados, Distrito federal e municípios está condicionada a existência de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social. Nesse sentido, pode-se dizer que quanto ao financiamento, o SUAS trouxe também uma grande inovação, pois com ele houve uma ruptura com a lógica de financiamento dos serviços mediante relação convencional entre entes federados, instalando-se em seu lugar o cofinanciamento pautado em pisos de proteção social básica e especial e em repasses fundo a fundo, a partir de planos de ação e de prestação de contas.

Autores como Couto; Yasbek; Raicheles (2011) assentem que em consonância com os princípios democráticos da participação e as prerrogativas legais da Política de Assistência Social, que deve zelar pela participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social, os fundos de assistência Social são o lócus privilegiado para a gestão do financiamento da política pública nas três esferas de governo. Devendo ao órgão gestor da política a administração do fundo, sob orientação, controle e fiscalização dos conselhos.

O novo modelo socioassistencial aqui analisado afirma que a informação, o monitoramento e a avaliação são instrumentos importantes de gestão do SUAS. Tal instrumento foi criado com o intuito de tornar a gestão financeira da assistência social mais ágil e desburocratizada nas três esferas de governo, mediante mecanismos de transferência e sistemas informatizados que viabilizam os recursos com rapidez, contribuindo para maior autonomia dos municípios e estados para definição das formas de aplicação, conforme as necessidades das realidades locais, estaduais e regionais.

O Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, a REDE SUAS, já é uma realidade no cotidiano dos gestores e operadores da política de assistência social, por iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, que pretende com a criação desses sistemas de informação, prover o SUAS com “base de dados de interesse para o campo socioassistencial, com a definição de indicadores específicos de política pública” (PNAS, 2004, P.56). Além do mais, a implantação da REDE SUAS, é fundamental para subsidiar a efetivação do sistema de proteção social, vigilância social e defesa social e institucional do SUAS.

A vigilância social como coloca a NOB/SUAS(2005) tem por funções produzir, sistematizar informações, construir indicadores territorializados das diversas situações de vulnerabilidade e risco que vivem as famílias e indivíduos; identificar índices de violência e exploração, apartação social; identificar pessoas com deficiência, abandono, etc. Assim, a vigilância social favorece o conhecimento das demandas de proteção social básica e especial da assistência social, além de contribuir para o desenvolvimento de ações de prevenção e monitoramento das situações de vulnerabilidade e riscos dos cidadãos.

Quanto a efetivação da proteção social, o SUAS dispõe das modalidades básica e especial. A Proteção Social Básica objetiva prevenir situações de risco por meio “[...] do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (SUAS, 2005). A PNAS também disponibiliza a oferta “[...] de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias, conforme a situação de vulnerabilidade apresentada” (SUAS, 2005).

Faz menção, ainda, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios eventuais como parte do atendimento ao seu público alvo. Destaca-se o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), que oferece ações para os diferentes segmentos que constituem o público alvo da Política de Assistência, quais sejam:

[...] à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por dificuldades, dentre outras) (SUAS, 2005).

Os serviços de proteção social básica são executados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Este se refere a uma unidade pública instalada nos municípios em local de maior vulnerabilidade social, com abrangência de 5000 famílias referenciadas e 1000 atendidas/ano. Atua com famílias em seu contexto comunitário, contará com uma equipe de profissionais própria para o desenvolvimento das ações: Assistentes Sociais, Psicólogos ou Pedagogos e Auxiliar Administrativo.

Os CRAS têm função fundamental na execução da Política Nacional de Assistência Social, mostrando-se como resultado concreto dos avanços da PNAS.

No que concerne à Proteção Social Especial (PSE), esta se destina ao atendimento assistencial às famílias e indivíduos.

[...] que se encontra em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abusos sexuais, usam de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (SUAS, 2005).

No SUAS (2005), as ações da PSE estão divididas em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Na Média Complexidade são realizados atendimentos às famílias com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Os serviços oferecidos são de apoio e orientação sócio-familiar, abordagem de rua, plantão social, cuidado no domicílio, medidas sócio-educativas em meio aberto e serviços de Habilitação e Reabilitação na comunidade de pessoas com deficiência. Atendimentos estes oferecidos pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CRES).

Na PSE de Alta Complexidade são realizados serviços que garantem proteção integral para indivíduos e famílias que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirado de seu núcleo familiar. De acordo com o proposto na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005), os serviços que fazem parte da Proteção Social Especial, serão oferecidos por municípios de grande porte ou por consórcios intermunicipais de Assistência Social.

A Defesa Social e Institucional prevê que a proteção social básica e especial sejam organizadas pelos vários órgãos que prestam serviço na área de assistência social de forma que assegurem a seus usuários o acesso ao conhecimento de seus direitos socioassistenciais garantidos pelo SUAS, assegurem também o atendimento digno, atencioso e respeitoso; direito de acessar a rede de serviço sem longa espera e de acordo com sua necessidade; direito a informação; direito a convivência familiar e comunitária e a oferta qualificada do serviço (NOB/SUAS, 2005).

Por fim, merece destaque a Política de Recursos Humanos e Gestão do Trabalho, já prevista na PNAS e mais precisamente na NOB–RH/SUAS de 2006. Esta avança quando define “mecanismos de profissionalização e publicização da assistência social, orientando procedimentos para composição das equipes de referências para CRAS e

CREAS, definindo diretrizes para qualificação de recursos humanos e ampliação da capacidade de gestão de seus operadores”, conforme Couto; Yasbek; Raicheles (2011, p.62).

3.1 O SUAS no Maranhão: breve configuração

Para compreendermos o pano de fundo onde o município de Santo Amaro se insere é necessário que exploremos alguns dados a respeito do Estado do Maranhão e sobre a implantação do SUAS na nossa região.

O Maranhão possui uma área de 331.983,293 km² com uma população de 6.645.665 hab. Uma densidade demográfica de 20 hab./km². Há no Estado do Maranhão 217 municípios. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,683 (2005)² ocupando assim o penúltimo lugar no cenário nacional, só ultrapassando o Estado de Alagoas com índice de 0,677 (2005). Devemos esclarece que o IDH compõe-se de três elementos: expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) per capita (indicador de padrão de vida).

No aspecto “saúde” os dados demonstram algo impressionante: médicos 5,2 por 10 mil hab. (2010); leitos hospitalares 2 por mil hab. (2010); mortalidade Infantil de 36,5% (2009). Os dados apresentados são preocupantes, mas o índice de mortalidade infantil salta aos olhos, pois chega a ser o segundo pior índice brasileiro.

A Educação do Estado também requer cuidados. A população com oito anos ou mais de estudo chega a um percentual de 38,4%, um dos quatro piores índices nacionais. O Analfabetismo tem as seguintes percentagens: Analfabetismo 20,9% (2010); Analfabetismo funcional 31,7% (2009). Neste aspecto o Maranhão fica entre quatros estados que obtém o maior índice de analfabetismo.

PIB do Maranhão é de 39,9 bilhões e sua participação no PIB Nacional é 1,2% (2009). O PIB per capta é de 6.259, só fica a frente do Piauí, sendo então o segundo pior PIB per capta do país. Também consideramos relevante a informação que 77,4%

² Os dados descritos acima foram retirados do ALMANAQUE ABRIL 2012: Brasil. São Paulo: Abril, 2012.

domicílios do Estado tem uma renda de até um salário mínimo (2010), somente o Piauí ultrapassa esta porcentagem com 77,7%.

A partir deste quadro podemos compreender um pouco sobre a situação caótica e os obstáculos que a Política de Assistência Social tem que enfrentar para se estabelecer. Onde podemos ver nitidamente problemas na educação, saúde e renda, terminando em um IDH inexpressivo que torna o campo de atuação dos gestores públicos e a implantação do SUAS um grande desafio.

Grippe (2010), em seu trabalho sobre a implantação do CRAS Quilombola na cidade de Colinas, nos dá informações importantes sobre a estruturação e consolidação da Política de Assistência Social no Maranhão.

Segundo Grippe (2010) a Política de Assistência Social é iniciada em 1995. O repasse das ações do âmbito federal para o estadual acontece com a criação da Secretaria de Estado de Solidariedade Cidadania e Trabalho (SOLECIT) que comanda a Política de Assistência até 1998. Logo em seguida a governadora Roseana Sarney substitui as Secretarias por um modelo de Gerência, neste período o responsável pela Política de Assistência Social seria a Gerência de Desenvolvimento Social (GDS) e a Secretaria de Solidariedade Humana criando assim uma duplicidade de comando.

Em 2004 com a mudança de governo este problema foi sanado. Houve o retorno das secretarias e a conseqüente criação da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social (SEDES) que ficou responsável por implementar a nova política de Assistência Social: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Com a edição da Norma Operacional Básica do SUAS editada em 2005 - NOB-SUAS (2005) - houve um processo de municipalização da gestão no tocante a Política de Assistência e conseqüente classificação dos municípios pelo porte populacional e níveis de gestão. Grippe (2010) nos dá a seguinte informação sobre a Classificação dos municípios maranhenses: 137 de Pequeno Porte I; 61 de Pequeno porte II; 13 de Médio Porte; 05 de Grande Porte; 01 de Metrópole. Perfazendo um total de 217 municípios classificados. Também nos informa que o Maranhão possui 230 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), distribuídos em 211 municípios e 46 Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS).

Através dos dados podemos ter a impressão que o SUAS foi implantado sem maiores problemas e permanece em berço esplêndido. Mas Grippo (2010) nos aponta uma pesquisa do Grupo de Avaliação e Estudos sobre a Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP) onde nos informa que muitos problemas ainda são percebidos:

São identificadas várias “deficiências do nível estatal no desempenho das funções de acompanhamento, avaliação e financiamento da Política”. Equivale dizer que a Política está em pleno processo de construção e que este, padece tanto das limitações decorrentes da gestão federal, sobretudo, no que diz respeito à limitação de recursos face à sempre crescente demanda, quanto das gestões estadual e municipais.

Estes problemas elencados são facilmente percebidos quando nos municípios não há salário condizente com as funções exercidas, material insuficiente, instalações inadequadas, transporte deficitário dentre outras dificuldades que traduzem o problema de recursos e a má gestão. No entanto, Grippo (2010) também nos informa que podemos encontrar “experiências com algum grau de inovação e criatividade, sobretudo, em face dos compromissos assumidos pelos técnicos e apoios de gestores.” Sendo assim, podemos perceber que a implantação do Sistema Único de Assistência Social nos municípios não se dá somente na esfera dos recursos, mas também no âmbito do compromisso com o bom funcionamento do SUAS.

É nesse sentido que analisamos o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social em um município do interior do Maranhão com o intuito de conhecer a realidade local, bem como as dificuldades e as potencialidades do município para concretização da proposta SUAS. Comporta dizer que o esforço de análise desta experiência singular objetiva também pontuar caminhos que levam a implementação efetiva e eficaz do SUAS.

4 A Gestão do SUAS no município de Santo Amaro do Maranhão: uma análise dos resultados de pesquisa empírica

O município de Santo Amaro do Maranhão localiza-se na mesorregião Norte Maranhense e na microrregião Lençóis maranhenses, tem uma população estimada em 13.820 habitantes (IBGE, 2010), sendo 26,3% na zona urbana e 73,7% na zona rural, o grupo populacional de maior número está na faixa etária dos 15 aos 59 anos, correspondendo a 7.544 habitantes nessa faixa etária. Segundo a cor, de acordo com dados do IBGE (2010) neste município a situação encontrada é: 2.785 da população é branca, 410 pessoas são da cor negra e 10.581 é parda.

Situado na microrregião dos Lençóis Maranhenses, o município de Santo Amaro do Maranhão destaca-se pelas belezas naturais de sua murraria (dunas), lagoas, rios e coqueirais. Em termos de extensão territorial esta é de aproximadamente 13.820km², está distante da capital 213 km, interligando-se a esta por via rodoviária, passando por Bacabeira, Rosário e Morros. Em seu espaço geográfico a cidade é banhada pelo Rio Alegre e pelo Lago de Santo Amaro.

Elevado à categoria de município e distrito com a denominação de Santo Amaro do Maranhão, pela lei estadual nº 6.127, de 10 de novembro de 1994, desmembrado de Primeira Cruz. A primeira administração de Santo Amaro tomou posse no dia 1º de janeiro de 1997.

Os índices do município mostram-se preocupantes, o que é mais sério quando refletimos sobre a realidade maranhense que, como é de conhecimento de todos, ocupa os piores lugares no ranking nacional. A taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais no município de Santo Amaro é de 21,4%, segundo dados do IBGE (2010). Na área urbana, a taxa é de 14,4% e na zona rural era de 24,0%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo é de 6,9%. Dados do Censo Demográfico de 2010 revelaram que o fornecimento de energia elétrica está presente praticamente em todos os domicílios. A coleta de lixo atende 13,3% dos domicílios. Quanto à cobertura da rede de abastecimento de água o acesso está em 6,4% dos domicílios particulares permanentes e 0,9% das residências dispõe de esgotamento sanitário adequado.

Além desses lastimáveis índices, o Censo Demográfico de 2010 indica que o município de Santo Amaro conta com 7.504 pessoas na extrema pobreza, sendo 6.453 na área rural e 1.051 na área urbana. Em termos proporcionais, 54,3% da população está na extrema pobreza, com intensidade maior na área rural (63,3% da população na extrema pobreza na área rural contra 29,0% na área urbana). Estes dados expressam o nível de pobreza da população santoamarense, além das precárias condições de vida, das péssimas condições de moradia e da situação de insegurança alimentar e nutricional a que são submetidas.

Em Santo Amaro do Maranhão a principal fonte de receita com que conta a administração municipal é o recurso repassado através do Fundo de Participação, realidade não muito diferente da grande maioria dos municípios do Maranhão.

Além disso, a atividade econômica do município é caracterizada predominantemente pela agricultura de subsistência, destacando-se o cultivo do arroz, feijão, milho e mandioca, além da prática da pesca artesanal e das atividades extrativistas, sobretudo a extração da palha do buriti para fabricação do artesanato que é mais um atrativo para os turistas que visitam a cidade de Santo Amaro. As atividades econômicas urbanas são de pouca expressão, representada por pequenos comércios e quitandas, fora disto à população economicamente ativa no município encontra-se em pequena parte nas atividades agrícolas e pesqueiras que absorvem homens e mulheres na produção seguidos do poder público municipal e aposentados.

Entre 2005 e 2009, segundo o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 92,7%, passando de R\$ 16,0 milhões para R\$ 30,8 milhões. O crescimento percentual foi superior ao verificado no Estado que foi de 57,3%. A participação do PIB do município na composição do PIB estadual aumentou de 0,06% para 0,08% no período de 2005 a 2009.

Referente, a este último dado apontado acima, o qual afirma que em 2009 o crescimento percentual do PIB foi superior ao observado no Estado do Maranhão, não se pode dizer que o quadro socioeconômico desse município seja promissor. Na verdade, conhecendo de perto a sua realidade vamos constatar que um contingente nada desprezível de sua população permanece em situação pobreza e de

extremavulnerabilidade social, necessitando, portanto, de serem inseridas em Políticas Públicas, especificamente nas ações da Assistência Social.

Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 313 postos, 27,8% a mais em relação a 2004. O desempenho do município ficou abaixo da média verificada para o Estado, que cresceu 71,9% no mesmo período.

A receita orçamentária do município passou de R\$ 5,7 milhões em 2005 para R\$ 13,2 milhões em 2009, o que retrata uma alta de 129,7% no período ou 23,11% ao ano. A proporção das receitas próprias, ou seja, geradas a partir das atividades econômicas do município, em relação à receita orçamentária total, passou de 2,80% em 2005 para 2,96% em 2009, e quando se analisa todos os municípios juntos do estado, a proporção aumentou de 11,50% para 10,85%. Os dados revelam, ainda, que houve uma diminuição da dependência em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), passando de 41,20% da receita orçamentária em 2005 para 39,62% em 2009. Essa dependência foi superior àquela registrada para todos os municípios do Estado, que ficou em 28,96% em 2009.

As despesas com educação, saúde, transporte, administração e urbanismo foram responsáveis por 91,42% das despesas municipais. Em assistência social, as despesas alcançaram 3,66% do orçamento total, valor esse superior à média de todos os municípios do estado, de 3,14%.

E, como já é por demais discutido, tanto no âmbito local, quanto nacional, que este Estado e, por sua vez, muitos dos seus municípios são perpassados pela cultura política clientelista e patrimonialista onde os administradores públicos se utilizam da máquina pública como patrimônio próprio e com fins eleitoreiros. Nesses casos quase sempre a aplicação deste montante de recursos é desviado dos fins para os quais deveriam estar destinados. Se de fato fossem aplicados corretamente, mesmo não sendo tão elevados, talvez pudessem melhorar os baixos indicadores que esta realidade expressa, pois, de acordo com dados do Tesouro Nacional apenas no mês de julho de 2012, o Fundo de Participação do município de Santo amaro do Maranhão, recebeu um repasse no valor de R\$ 568.728, 09(quinhetos e sessenta e oito mil, setecentos e vinte e oito reais e nove centavos). Sabe-se que grande parte desse recurso é utilizada apenas

para fazer a máquina administrativa funcionar, isto é, para fazer face ao pagamento do funcionalismo público municipal que é um reflexo desse modo de gestão pública.

Nestes marcos, portanto, é que a Política de Assistência Social do município de Santo Amaro do Maranhão se insere e se configura enquanto uma Política que busca viabilizar o acesso a direitos, inclusive, através de outras Políticas considerando o seu caráter de transversalidade a outras ações. O acesso da população aos serviços oferecidos pela Política de Assistência Social pública, não contributiva, se mostra de fundamental importância, uma vez que significa para muitos trabalhadores pobres a única via de acesso a programas e serviços sociais. Todavia, entendemos que a Assistência Social deve ser assegurada numa perspectiva mais ampla e de acesso as demais políticas que compõem a Seguridade Social, especialmente, a Previdência Social. Para tanto, o direito ao trabalho deve ser assegurado uma vez que a negação deste

[...] impede, assim, a universalização da Seguridade Social e provoca o aumento de um exército de reserva (desempregados e subempregados), que recorrem aos rendimentos derivados dos programas assistenciais como única alternativa de sobrevivência (BOSCHETTI, 2008, p.14).

O município, devido ao quantitativo populacional caracteriza-se de acordo com Política Nacional de Assistência Social, como de pequeno porte I e, está inserido na modalidade de gestão básica, tendo o domínio das ações da Proteção Social Básica - PSB.

A pesquisa realizada “*in loco*” permitiu constatar que as ações ou serviços de Proteção Social Básica (PSB) planejada e em funcionamento em Santo Amaro do Maranhão encontram-se organizadas em uma unidade, ou seja, em um CRAS urbano. Mais recentemente, o município foi contemplado com uma equipe volante composta por uma Assistente Social e uma Psicóloga que se deslocam para a zona rural no sentido de assegurar a essa população a oferta dos serviços da proteção social básica que são desenvolvidos na sede.

No CRAS urbano são realizadas as ações direcionadas às famílias e seus grupos etários, com suporte no Serviço de Atendimento Integral às Famílias – PAIF. Ainda de acordo com o levantamento de dados feito junto à Secretaria Municipal identificou-se

também que o município operacionaliza o Programa Projovem Adolescente. Este, porém, funciona em local separado do CRAS, e desenvolve atividades voltadas para jovens e adolescentes na faixa etária dos 15 aos 17 anos. Também como parte das ações disponibilizada à população que se encontra em situação de risco e vulnerabilidade social.

Os benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) também são executados no município, sendo que os atendimentos de pessoas que demandam o benefício assistencial para pessoas com deficiência e idosos são feitos pela equipe técnica do CRAS – Assistente Social e Psicóloga -, mas no que tange ao programa bolsa família os técnicos operadores do benefício no município atendem no próprio prédio da Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS, mas também em parceria com o CRAS, o que de acordo com nossa avaliação facilita a inserção dessas famílias na rede socioassistencial, bem como o acompanhamento de sua evolução, pois o que se verifica é que esse acompanhamento é realizado através do PAIF que é um programa executado prioritariamente nos CRAS.

Já os Benefícios Eventuais, são regulamentados no município e são repassados através do CRAS acompanhado de ações de natureza político-pedagógica conforme preconiza a PNAS. Todavia, até o momento os benefícios eventuais se limitam a entrega de enxoval de bebê para as gestantes participantes do Grupo de Acompanhamento das Grávidas.

O CRAS oferta, ainda, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos. “Tem por foco o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social”. (Tipificação, p.11). Assim, desenvolve-se no Centro de Referência da Assistência Social de Santo Amaro do Maranhão o Grupo de Convivência “**TEMPO CERTO**”. As atividades são realizadas uma vez por semana, e visa oferecer atividades físico-corporais como ginástica, alongamento, caminhadas, atividades recreativas e educativas.

Verificou-se ainda que as ações de Proteção Social Especial – PSE também são executadas no CRAS em função da ausência de um CREAS no município, desse modo os profissionais atendem demandas da Promotoria de Justiça, Conselho tutelar quando se

trata de violação de direitos. Além desses serviços, a equipe do CRAS acompanha as famílias das crianças que participam das ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que é um Programa financiado com recursos federais. Mesmo sem desconhecer o seu caráter político e até "imediatista" vez que visam num "curto e médio prazo erradicar" o trabalho insalubre e penoso em crianças, quando se sabe que em verdade, no geral as crianças trabalham para complementar os rendimentos familiares que são muito baixos, além também da própria cultura das famílias que preconizam o valor educativo do trabalho, que além de ocupar a criança e discipliná-la, pois retira dos riscos da rua e das malandragens.

Atualmente, com a implantação do SUAS, o município conta com a estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS, buscando imprimir certa autonomia institucional ao gestor da Política no município, esperando talvez, superar a visão de que a Assistência Social é uma política pública subjugada às demais.

No presente momento a Secretaria é gerida por uma técnica de nível médio que até recentemente assumia a função de orientadora social do Projovem Adolescente, essa assumiu o cargo há pouco tempo como substituta da secretaria anterior que se afastou para concorrer à candidatura de prefeita de Santo Amaro nas eleições de 2012. Apesar do pouco tempo como secretária de assistência social no município, verifica-se que a atual gestora tem certa compreensão da Política de Assistência e dos obstáculos para sua operacionalização. Demonstrou compreender a Política como direito de cidadania, todavia, destaca que a população de Santo Amaro, na sua maioria, não tem esse entendimento.

"A Gestão tem desenvolvido um trabalho no sentido de mudar essa visão da política de assistência social, mas a política partidária é muito presente e forte no município" (Gestora – Santo Amaro). Isto no nosso entendimento dificulta a gestão da Política de Assistência Social enquanto direito do cidadão desvinculada das práticas assistencialistas, benemerentes e clientelistas, dificultando a construção da Assistência Social como Política Pública, pois essa conquista passa pela superação dessas marcas históricas que ainda permeiam a Assistência Social no município de Santo Amaro do Maranhão.

Outro elemento também destacado como relevante e desafiante pela gestora e técnicos da Secretaria de Assistência Social de Santo Amaro se refere ao desenvolvimento de um trabalho intersetorial com as demais Políticas Públicas. A pesquisa mostrou que a intersetorialidade ainda não é efetivada no município como preconiza a NOB/SUAS (2005). Percebeu-se no discurso da gestão o entendimento da importância das políticas de saúde, assistência social, educação, esporte trabalharem em parceria, todavia, na prática essa parceria não acontece. O que percebemos é que essa intersetorialidade é, muitas das vezes, confundida com uma relação de cooperação entre técnicos e gestores que através de relações pessoais tentam desenvolver ações em conjunto, porém a instituição de uma rede institucionalizada de proteção social não é uma realidade em Santo Amaro do Maranhão.

Para que a intersetorialidade aconteça, é necessário que os diferentes setores dialoguem entre si, se conheçam e integrem seus diferentes saberes e práticas no intuito de construir formas de trabalhar conjuntamente, devendo ser capazes de elaborar respostas à complexidade das situações de vulnerabilidade e risco social a que estão submetidas à população santoamarense. Dessa forma, “a articulação intersetorial deve ser uma estratégia de potencialização de resultados, por isso não deve ser mero arranjo informal: recomenda-se que seja institucionalizada e normatizada, propiciando uma ação contínua e efetiva” (Orientações Técnicas: CRAS, 2009, p. 28).

Quanto ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), verificou-se que este não possui espaço físico definido, utilizando a estrutura do CRAS. Embora, os conselheiros entrevistados afirmem que existe esta instância de controle social organizada de forma paritária, que se reúne mensalmente para discussão, planejamento e organização das ações, o que constatamos “in loco” é que o CMAS de Santo Amaro do Maranhão não tem se efetivado como um espaço de controle social, este para que seja exercido é necessário à participação da sociedade civil no processo de gestão político-administrativo-financeiro e técnico - operativada Política de Assistência Social, conforme a PNAS (2004) e a Constituição federal de 1988. O que é confirmado na fala de uma das conselheiras quando esta diz que: “o conselho não tem conhecimento sobre o recurso que entra no município. Estas informações são restritas ao gestor [...] o Conselho de Assistência Social de Santo Amaro não tem poder, não participa da alocação dos recursos”.

Acreditamos assim que a participação da sociedade civil nos moldes da Constituição Cidadã na perspectiva de aprofundar práticas democráticas não é uma realidade em Santo Amaro, contudo não negamos esse espaço como uma esfera de negociação, que precisa ser conhecido pela sociedade civil, a qual deve se organizar e lutar para conseguir participar da fiscalização da alocação de recursos e da implementação da Política de Assistência Social no município.

Um aspecto que tem comprometido a participação dos conselheiros nessas instancias de controle social se refere à ausência de capacitações oferecidas pelo poder público, o que tem favorecido o desconhecimento sobre a Política, sobretudo por parte dos representantes da sociedade civil, em geral, com menor acesso as informações. O que dificulta a argumentação desses conselheiros junto aos diferentes setores da esfera governamental.

Partindo desse pressuposto, a reflexão aqui desenvolvida sobre os conselhos de políticas públicas é semelhante àquela realizada por Chaves (2009), quando menciona que:

Não basta serem paritários para efetivamente representar os interesses da sociedade civil, os conselheiros devem estar capacitados tecnicamente para que não esbarrem no tecnicismo como uma forma de negar sua devida participação nesses espaços, além de superar algumas premissas arcaicas e patrimonialistas tradicionais na cultura brasileira. Do contrário, ainda que paritários os conselhos acabam tendo uma pobre negociação e podem acabar conservando e legitimando o poder dos governantes(CHAVES, 2009, p.54).

Quanto ao desenvolvimento de ações de capacitação para os trabalhadores do SUAS, os profissionais responsáveis pela execução da Política no município afirmaram ter participado de capacitações oferecidas pelo governo do estado e não pelo município que atuam, mas admitem que foram de forma insuficiente, pois carecem de esclarecimento sobre questões referentes ao Sistema do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CADÚNICO - e também necessitam de um conhecimento mais aprofundado sobre a Política de Assistência Social.

Dessa forma, constatamos que a gestão do trabalho no âmbito do SUAS em Santo Amaro não tem seguido as prerrogativas da NOB/RH/SUAS(2006) que prevê a necessidade de instalação de sistemas de educação permanente para os trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, além da

rotina de planejamento estratégico associado aos princípios da gestão participativa e de controle social, bem como da criação e alimentação de sistemas de informação dos trabalhadores do SUAS.

A capacitação profissional continuada é um direito do trabalhador e um dever do Estado, pois quanto mais qualificados e capacitados os trabalhadores da assistência social, menos sujeitos a manipulação política e mais preparados para elaborar respostas com qualidade e competência ética, político e técnico - operativa as demandas da população. Raicheles (2011, p.44) corrobora com esta afirmação quando diz que: “o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação técnica e política do seu quadro de trabalhadores qualificados, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção”, ainda mais quando se considera que a assistência social é uma área de prestação de serviços cuja mediação principal é o próprio profissional (SPOSATI apud RAICHELES, 2011, p.44).

No que tange as condições institucionais para execução da política, os dados colhidos demonstram que em relação ao sistema logístico e operacional o município possui estrutura física adequada para atendimento dos usuários dos serviços da Política, contando com quatro locais: o prédio da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, o prédio do CRAS urbano, um núcleo do PETI e um núcleo destinado ao funcionamento do Projovem Adolescente.

Ademais, segundo os técnicos da Secretaria de Assistência Social e CRAS, o mobiliário operacional disponível parece ser suficiente para a realização de cadastramento e inserção dos dados dos usuários, pois constam com um quantitativo de cinco microcomputadores com internet, duas impressoras, televisões nos núcleos do PETI e Projovem, Datashow a disposição dos técnicos da SMAS e CRAS, DVD, um fax-telefone e um telefone móvel, cadeiras para reuniões, geladeira e fogão no CRAS. Referente aos instrumentais de trabalho utilizados pelos técnicos de nível superior para documentar procedimentos, como encaminhamentos, relatórios, cadastros, laudos, visitas domiciliares e demais procedimentos apresentam-se de maneira legível e suficiente.

Ainda que em termos de apoio logístico e operacional existam estas condições, não podemos dizer o mesmo no tocante aos Recursos Humanos, pois o quadro de profissionais existentes e que estão vinculados a Política de Assistência Social no

município de Santo Amaro do Maranhão ainda é insuficiente para o conjunto de atividades executadas. E entende-se, como já mencionado aqui, que os recursos humanos se constituem parte prioritária e definidora dos parâmetros de qualidade e eficácia dos serviços prestados.

Essa afirmação baseia-se no quadro de profissionais responsáveis pela operacionalização do Programa Bolsa Família que atuam na Secretaria de Assistência Social que é de apenas três técnicos, sendo estes responsáveis pela inserção das famílias no Cadastramento Único dos Programas Sociais do Governo Federal, além de realizarem atendimento dos beneficiários com pendências nos cadastramentos e atualização cadastral, etc. O município conta com apenas estes três profissionais para atender uma demanda de mais três mil famílias que atualmente estão cadastradas no CADÚNICO, o que segundo os técnicos tem se tornado mais difícil em função da nova versão do cadastro único (versão 7.0) que é on-line, tornado mais lento o sistema e retardando a atualização dos cadastros. Mediante isso se faz necessário, segundo os entrevistados, a contratação de mais dois técnicos de nível médio para Secretaria de Assistência Social.

Ademais, cumpre destacar que os dados colhidos revelaram que a forma de contratação profissional está em desacordo com a NOB-RH/SUAS (2006) uma vez que a forma de contratação profissional que tem sido bastante usual em Santo Amaro, particularmente dos profissionais que atuam na execução da Política de Assistência Social é o contrato de prestação de serviços, pois dos que trabalham nesta Secretaria apenas um técnico de nível médio é concursado. Não consta no quadro profissional da Política de Assistência Social deste município nenhum profissional de nível superior (Serviço Social e Psicólogo) no regime estatutário.

De acordo com a NOB-RH/SUAS deve ser assegurada a melhoria da qualidade dos serviços prestados e garantido o seu caráter público. Nesse sentido há de se ter em conta que os servidores públicos advenham de profissões regulamentadas por lei e que o preenchimento de cargos para suprir as necessidades da prestação dos serviços se dê com base na legislação que regula o concurso público no país. Estas indicações visam romper com a lógica das terceirizações de serviços e, conseqüentemente, com o processo de precarização do trabalho na prestação dos serviços sócio assistência). (ARAUJO; PEREIRA; GUILHOM; SOUSA, 2011).

Vale ressaltar que em 2011 houve concurso público no município, todavia, tais profissionais não foram contemplados no edital, ou seja, não foi oferecido vagas para essas áreas que são tão necessárias para implementação do SUAS no município, o que tem resultando na contratação destes profissionais pelo período de um ano, e, em condições de trabalho precárias, posto que, por não serem efetivos estão sujeitos a insegurança do emprego e ao não acesso dos direitos e garantias trabalhistas. A esse respeito, Araújo et al apud Grippo (2009, p. 2) enfatiza:

Ainda que a questão dos recursos humanos seja um desafio para toda a administração pública, assume características particulares na Assistência Social. Isto porque, historicamente, essa área ainda se apresenta como uma não política, o que se expressa, sobretudo, pela improvisação das estruturas institucionais que a operacionalizam e pelo reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar suas ações. Essa tradição marca com a inércia as máquinas administrativas em todas as esferas, as quais têm sido pouco afetadas pelas mudanças propugnadas pela NOB-RH/SUAS.

No que se refere ao processo de Gestão do CRAS de Santo Amaro, pode-se constatar que a responsável em exercício por tal função é uma Assistente Social que demonstrou domínio sobre os princípios, objetivos e ações da PNAS, assim como compreensão sobre as condições mínimas para funcionamento do CRAS. Destacou como limitação para efetivação do SUAS a dificuldade de trabalhar em rede com as demais políticas públicas.

Outra limitação apontada pela Assistente Social do CRAS se deve ao quadro de profissionais de nível superior que ainda é insuficiente, sendo constituído por uma Assistente Social que acumula as funções de coordenação e técnica do CRAS urbano; uma Psicóloga que atua também no CRAS urbano duas semanas no mês, além da equipe do CRAS volante (Assistente Social e Psicóloga) que são responsáveis pelo deslocamento dos serviços da proteção social básica para a zona rural. Esta equipe se desloca uma semana por mês para zona rural no sentido de facilitar o acesso da população aos serviços, benefícios, programas e projetos da Política de Assistência Social.

A NOB-RH/SUAS (2006, p. 23) determina que as equipes de referência do CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independente do porte do

município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Isto demonstra que o CRAS não funciona a contento uma vez que um único profissional não dá conta de desenvolver todas as ações, sobretudo quando este é responsável por coordenar e executar as atividades.

Verificou-se que a Assistente Social apesar de demonstrar empenho e conhecimento sobre a Política, não consegue realizar a busca ativa, diretriz importante para o trabalho no âmbito da proteção social básica, e nem o diagnóstico das necessidades dos usuários e das suas vulnerabilidades sociais. Além da insuficiência de recursos humanos, outro fator que contribui para isto é a ausência de transporte à disposição da secretaria.

Cumpra mencionar que de acordo com os parâmetros avaliativos do caderno de orientações técnicas do CRAS, e, segundo os níveis de classificação estabelecidos por estas orientações técnicas que são: os níveis superior, suficiente, regular e insuficiente; a estrutura física desse CRAS encontra-se classificada no nível insuficiente. Pois em conformidade com tais orientações, a Unidade possui apenas recepção, salas para a realização de atendimento individual e banheiro. Portanto, não possui salão para reunião com grupos de famílias, nem condições de acessibilidade para pessoas idosas e com deficiência, além do mais é um imóvel alugado.

Na dimensão monitoramento e avaliação as ações nesse sentido se resumem a reuniões mensais com o gestor e técnicos para planejamento e discussão das ações realizadas com o intuito de identificar desvios e recomendar correções, mas não é realizado pela equipe técnica um quadro de indicadores de incidência de vulnerabilidade e risco social no território, portanto não existe no órgão gestor municipal de assistência social um banco de dados de vigilância social para aferir a incidência de descumprimento de condicionalidades do programa bolsa família, trabalho infantil, os índices de violação de direitos, assim como o grau de satisfação dos usuários.

Quanto ao financiamento foi identificada na fala da gestora da Secretaria de Assistência Social a ausência de cofinanciamento por parte da esfera estadual, causando prejuízo no que tange ao atendimento as demandas dos usuários da Política de Assistência. Outro aspecto observado se refere ao processo de alocação de recursos que

é feito de forma intransparente pelo órgão gestor, o que é reflexo da pouca participação do Conselho Municipal de Assistência Social que não exerce a sua prerrogativa de controle social do processo de gestão.

Cumprido dizer ainda que os repasses financeiros para esse setor são ínfimos se comparados ao que o município recebeu do governo federal, referentes ao Fundo de Participação, apenas na parcela do mês de julho de 2012, como mostrado anteriormente. O Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) tem previsto para receber um repasse de R\$ 487.533,48 (quatrocentos e oitenta e sete mil reais e quinhentos e trinta e três e quarenta e oito centavos) do governo federal durante o ano de 2012, (BRASIL, MDS, 2012).

Nesse sentido, Boschetti; Salvador (2006) fazem uma observação sobre o financiamento da Política de Assistência Social. Para estes o Orçamento da Seguridade Social, conforme definido na Carta Constitucional de 1988, é superavitário e suficiente para custear as despesas com as políticas que compõem a Seguridade Social, no entanto os recursos do Orçamento têm sido desviados de suas reais funções para pagamento dos juros da dívida pública, privilegiando o capital financeiro em detrimento dos direitos sociais dos trabalhadores. O que leva a uma série de rebatimentos na execução da Política de Assistência social, como precarização do trabalho, serviços de má qualidade, etc. Sob tal perspectiva os autores concluem que:

No capitalismo contemporâneo, particularmente no caso brasileiro, ocorre uma apropriação do Fundo Público da Seguridade Social, para valorização e acumulação do capital vinculado à dívida pública. Em outras palavras, parcelas consideráveis dos recursos da seguridade social acabam sendo desvirtuadas das suas finalidades e impedem maior investimento e ampliação de direitos. [...], destinam-se recursos que deveriam ser aplicados em políticas sociais, para o pagamento de juros da dívida pública brasileira, cujos credores são os rentistas do capital financeiro. [...] [Além disso] os recursos transferidos por meio da DRU [Desvinculação das Receitas da União], para composição do superávit primário, revelam que o Estado brasileiro age como um Robin Hood às avessas, retirando recursos dos mais pobres para os mais ricos, sobretudo a classe dos rentistas. A baixa carga de impostos revela que as elites querem ser sócias do fundo público, mas não querem ser tributárias (BOSCHETTI e SALVADOR apud SILVA, 2006, p.33).

Com o desenvolvimento deste estudo pôde-se conhecer um pouco mais da realidade do processo de implementação da Política de Assistência Social no município

de Santo Amaro do Maranhão, o que no nosso entendimento é semelhante ao dos demais municípios maranhenses. Percebe-se que a construção dessa Política no modelo de gestão SUAS ainda enfrenta muitos obstáculos, expressos desde a falta de prioridade dos gestores públicos quanto à definição de recursos para o desenvolvimento das ações, para a capacitação continuada dos Recursos Humanos, contratação de mais equipes técnicas, assim como para a oferta de cursos de capacitação profissional para os beneficiários dos programas sociais como o Programa Bolsa Família, pois a pesquisa demonstrou que Secretaria de Assistência Social não vem atuando nesse sentido.

Contudo, entendemos que nenhuma Política é incrementada tal qual foi desenhada por seus formuladores, pois no decorrer do processo de implantação existem uma série de sujeitos envolvidos os quais, por sua vez, expressam suas racionalidades e interesses, além de não se poder desconsiderar também o ambiente político institucional no qual a Política se efetiva. Pois, foram consideradas as dificuldades de implementação, particularmente na esfera municipal, que segundo o SUAS, é a esfera responsável pela execução da Política. Desse modo, não desconhecemos as várias interveniências que acontecem no decorrer do processo de implementação, sendo compreendida aqui como possível e necessária diante da necessidade de ajustamento a realidade local. Ainda mais, quando se sabe que o Sistema SUAS no município de Santo Amaro do Maranhão ainda está em processo de construção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo buscou analisar o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS - no município de Santo Amaro do Maranhão destacando as condições e meios para sua materialização.

O exercício de análise demonstrou num primeiro momento que a Política de Assistência Social no contexto atual tem assumido visibilidade e se expande como único mecanismo de acesso para amplos segmentos da população empobrecido a proteção social não contributiva.

A criação do SUAS como uma nova forma de organização dos serviços socioassistenciais sinaliza, sem dúvida, um avanço de relevância histórica na trajetória de uma Política que tem sua gênese estruturada em práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas. Contudo, tal política ainda não conseguiu desvencilhar-se de práticas desta natureza, pois mesmo com todos os avanços alcançados percebeu-se com esta pesquisa que ainda persistem questões de natureza histórica e estrutural que impedem a materialização do SUAS, não apenas no município pesquisado, mas em todo território nacional.

E isto ocorre em parte pelos próprios traços históricos da intervenção do Estado no campo da Assistência Social que historicamente caracterizou-se pelas práticas clientelistas, assistencialistas e tuteladoras, e que ainda perduram nos dias atuais mesmo com todos os avanços formais obtidos com a Constituição Federal de 1998.

Mediante o que foi pesquisado e exposto, entendemos ser necessária uma discussão ampliada no Município, sobre a Política Nacional de Assistência Social e o SUAS – envolvendo órgão gestor, profissionais do SUAS, conselheiros e principalmente os usuários da Política, pois entendemos ser de fundamental importância a apropriação e incorporação dos novos pressupostos e modos de operação da proposta do Sistema Único de Assistência Social por todos os atores envolvidos no seu processo de implementação.

No que tange ao Conselho Municipal de Assistência Social verificou-se que esta instância ainda enfrenta muitas dificuldades para exercer o efetivo controle social da Política no município. Ainda assim, não desconhecemos a importância dos conselhos para o aprofundamento dos mecanismos democráticos e participativos, assim como para

deliberar e controlar o processo de implementação da Política, podendo até colocar na agenda pública os direitos socioassistenciais dos usuários e a necessidade de sua materialização.

A pesquisa mostrou ainda que a realidade da implementação da Política de Assistência Social no Maranhão e, em particular em Santo Amaro do Maranhão, não diferem muito da realidade de outros estados e municípios. Assim, as principais dificuldades encontradas na Implantação da Política de Assistência Social no município de Santo Amaro – MA são: a insuficiência de financiamento para fazer face às demandas existentes e a ausência de cofinanciamento do governo do estado, recursos humanos insuficientes e sem estabilidade contratual; fraca articulação intersetorial da assistência social com as demais políticas sociais dificultando a consolidação do trabalho em rede; inexistência de processos de Monitoramento e Avaliação; pouco investimento na capacitação do corpo técnico, na direção da educação continuada, assim como no estabelecimento de uma política de gestão do trabalho que atenda as exigências de qualificação permanente do SUAS.

Cumprido ressaltar que não foram encontradas apenas dificuldades, pois a pesquisa demonstrou que tal política tem assumido visibilidade no município, demonstrando que o Sistema SUAS no município de Santo Amaro ainda está em processo de construção. Porém vale lembrar que nenhuma política é implementada tal qual foi desenhada por seus formuladores, podendo no decorrer do processo de implementação sofrer alterações e correções para se adequar à realidade local.

Mediante o exposto, finalizamos dizendo que mesmo não tendo a pretensão de esgotar o debate sobre os avanços e dificuldades de implementação do Sistema Único de Assistência Social em um município do interior do Maranhão, esperamos que este trabalho monográfico contribua para: fazer avançar as discussões em torno de suas configurações e propósitos atuais; possibilitar novos subsídios para orientar os diversos atores sociais envolvidos no processo de implementação do SUAS na perspectiva da materialização desse sistema de responsabilidade pública e de garantia de acesso a um padrão digno de vida para aqueles que historicamente a sociedade brasileira negou a possibilidade a ter seus direitos a partir de um estatuto de pertencimento enquanto cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. O elo perdido entre o trabalho e a seguridade. In:_____. BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p.23-37.

ARAÚJO; PEREIRA; GUILHON; SOUSA. **A gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma análise com base em resultados de pesquisa avaliativa**. Disponível em: http://www.gaepf.ufma.br/site/producao_cientifica_userview/download.php?id=170
Acesso em 20. Jun.2012.

ANDRADE, Iraci de. Modelo de Gestão e protagonismo dos usuários na implementação do SUAS. In: COUTO, Berenice (org.). **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2007.

ALMANAQUE ABRIL 2012: Brasil. São Paulo: Abril, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, ano XXVI, set. 2006, p. 25-57.

BOSCHETTI, Ivanete Prefácio. IBEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs). In: **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p.13-16.

BEHRING, Elaine Rossetti. Contra Reforma do Estado, Seguridade Social e o lugar da filantropia. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 73, ano XXIV, mar. 2003, p.101-119.

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

EUZÉBY, Alain. Proteção Social, Pilar da Justiça Social. In: SPOSATY, Aldaíza (org.). **Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência**. São Paulo: Cortez, 2004. cap.1. p.11-32.

SILVA, Jeane Nunes. **O Programa Bolsa Família**: um estudo a partir da visão das “beneficiárias” da área de abrangência do CRAS do centro de São Luís/MA. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Maranhão - UFMA, São Luís, 2009.

GRIPPO, Astréia Pamela Teixeira. Análise da implantação de um CRAS quilombola à luz da política de assistência social: a experiência do município de Colinas - MA. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Maranhão - UFMA, São Luís, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades. Santo Amaro do Maranhão – MA. [2010]. Disponível em: <http://www.ibge.com.br>. Acesso em: 05 jun. 2012.

CHAVES, Karliane Pereira de Jesusa. **Avaliação política do fundo maranhense de combate à pobreza**: concepções, perspectivas e desafios. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Maranhão - UFMA, São Luís, 2009.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades Humanas**: subsídios a crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Trabalho, seguridade e serviço social**: palestra proferida no XXX Encontro Estadual de Assistentes Sociais do Maranhão, maio/2009.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura de Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura de Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, ano XXVI, set. 2006a.

_____. Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes. In: MOTA, Ana Elizabete et al (orgs.). **Serviço Social e Saúde**: Formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006b.

_____. (org.). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da Previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000. In: BRAGA, Lea; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Org.). **Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008b. p. 137-154.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” as “lógicas da Sociedade Civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 59, ano XX, mar.1999, p.47-76.

No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de Renda Mínima. In: Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Polis, 1998, p. 1-23.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos sócio assistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, ano XXVI, set. 2006, p.5-24.

RAICHELES, Raquel. **O trabalho e os trabalhadores do SUAS**: o enfrentamento necessário na assistência social. Brasília, DF: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

SANTOS, Anne Caroline de Almeida et al. E a Família, como vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família. **Revista Praia Vermelha**: Estudos de Política e Teoria Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação da Escola de Serviço Social - PPGESS. Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p.30-45, 1 Semestre/2008.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 147-180.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade. Direitos Sociais: afinal do que se trata? conferência proferida na abertura do Módulo Direitos Sociais do evento Direitos Humanos no Limiar do Século XX, maio.1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes Subalternas e assistência social. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.77, ano XXIV, mar. 2004, p.11-29.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, nov. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS-NOB-RH/SUAS**. Brasília. Dezembro de 2006.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica de Assistência social**. Brasília, nov. de 2004.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social. Brasília, 2009.