

## **A IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO PARANÁ E NO RIO GRANDE DO SUL: um movimento em processo**

**Tiago Martinelli**

Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

### **A IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO PARANÁ E NO RIO GRANDE DO SUL: um movimento em processo**

**Resumo:** Este artigo apresenta o processo de implementação e implantação do SUAS na Região Sul do Brasil a partir da pesquisa empírica realizada nos estados do Paraná e Rio Grande do Sul. O estudo possibilitou verificar avanços e possibilidades através da contribuição de gestores, técnicos e conselheiros, respeitando-se as condições diferenciadas de cada município, bem como seus históricos e trajetórias. Coloca que, dentre as dificuldades, aparece o desafio em romper com a cultura conservadora que acompanha a assistência social no Brasil, em contraposição à efetivação da política enquanto afirmadora de direitos e componente da Seguridade Social brasileira. Questiona a ausência dos Estados no processo de implementação do SUAS, os quais deixam essa tarefa aos municípios que estabelecem relações diretas com a esfera federal. Como avanço, evidencia a aproximação da política de assistência com o cotidiano da vida dos usuários, por meio dos CRAS, possibilitando, também, o desenvolvimento da vigilância socioassistencial e dos sistemas de monitoramento e avaliação.

**Palavras-chave:** Assistência social, SUAS, implantação e implementação do SUAS.

### **IMPLANTATION AND IMPLEMENTATION OF SUAS IN PARANA AND RIO GRANDE DO SUL: a process in motion**

**Abstract:** It presents the process of implementation and implantation of SUAS in southern Brazil from the empirical research conducted in the states of Parana and Rio Grande do Sul. The study enabled us to verify the progress and possibilities through the contribution of managers, technicians and counselors, respecting different conditions in each borough as well as its histories and trajectories. Among the difficulties, the challenge appears to break with the conservative culture that accompanies social assistance in Brazil, in contrast with the policy effectiveness while affirming the rights and component of the Brazilian Social Security. It also questions the absence of the States in the implementation process of SUAS, letting this task to the boroughs, which establish direct relations with the federal level. As a progress, it highlights the policy assistance approach with the daily life of users, through the CRAS, also enabling the social care vigilance development as well as the monitoring and evaluation systems.

**Key words:** Social assistance, SUAS, implementation and implantation of SUAS.

Recebido em: 03.10.2010. Aprovado em: 16.06.2011.

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é produto da pesquisa “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: um estudo avaliativo de sua implantação”<sup>1</sup>, do Programa de Cooperação Acadêmica (PROCAD), aprovado e financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entre a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Universidade Federal do Maranhão.

A proposta aqui sistematizada apresenta o processo de implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na Região Sul do Brasil a partir da pesquisa empírica realizada nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. Com o objetivo de analisar o processo de implantação e implementação do SUAS, o estudo possibilitou verificar os avanços e as possibilidades do sistema através da contribuição dos gestores, dos técnicos e dos conselheiros que participaram desta pesquisa.

As observações diretas intensivas (MARKONI; LAKATOS, 1996) realizadas a partir da observação sistemática de CRAS, de entrevistas com gestores e de grupos focais efetivados com técnicos, apoios administrativos e representantes de conselhos municipais de Assistência Social mostraram alguns condicionantes comuns que dificultam o processo de implementação do SUAS, mas os dados mais significativos mostram condições diferenciadas que dependem não só da apropriação e poder político de gestores e da estrutura local disponibilizada pelo Estado para a execução da política, mas do histórico de cada localidade, marcada por maiores ou menores experiências da sociedade em processos participativos.

Registra-se que os Estados pesquisados, e em especial o Paraná, possui uma peculiaridade importante que é preciso que seja ressaltada; muitos dos gestores e técnicos desse Estado têm participado ativamente do processo de debate nacional da política de Assistência Social e contribuíram significativamente para o desenho institucional do SUAS. Assim, os achados dessa pesquisa apontam para questões importantes que, ao serem analisadas, mostram o espaço contraditório representado pela construção do Sistema Único de Assistência Social.

Os dados demonstram uma caminhada comum entre os Estados, no que se relaciona à adesão jurídica à implantação do sistema, embora no Rio Grande do Sul ainda se encontrem

municípios não habilitados, situação que pode estar identificada pelo debate político e teórico sobre o lugar da política da assistência social. O período pesquisado evidencia uma orientação do executivo estadual quanto ao fortalecimento de projetos na direção das parcerias público-privadas, em detrimento do SUAS.

## 2 ENTRE CONSTRUÇÕES E CONTRADIÇÕES: as diferentes compreensões e processos na implementação do SUAS

Os elementos a seguir expostos revelam que o atual momento de implementação do SUAS constitui-se em um movimento de caráter tenso, gradual e continuado, considerando-se especialmente que as novas normatizações, diretrizes e eixos estruturantes do SUAS estão sendo implementados concomitante a continuidade de práticas sociais e estruturas existentes. Assim, nesse momento de implementação, são evidentes as múltiplas dificuldades e desafios, resistências e continuidades, mas também, avanços e rupturas em direção ao novo, à consolidação do conteúdo da LOAS e da consolidação da Assistência Social como política pública e de direito dos cidadãos

Uma das dificuldades apresentadas está na busca dos gestores pela efetivação da implementação e execução do SUAS, no que diz respeito a romper com a cultura conservadora, que é histórica na sociedade brasileira. As informações comportam uma explícita contradição entre a proposta de um sistema progressivo para a garantia de direitos e a efetivação da política pública, em que a gestão propõe-se a contemplar a Política Nacional, ao mesmo tempo em que demonstra em seus discursos, práticas e ações conservadoras.

A implantação do Sistema, apesar de suas dificuldades, ampliou a visibilidade e potencializou para a sociedade a importância que a Assistência Social tem na composição da Seguridade Social, embora ainda sejam necessários a compreensão e funcionamento das políticas da Seguridade enquanto sistema de proteção social.

No caso do Rio Grande do Sul, no que concerne aos aspectos comuns, pode-se destacar a pouca relevância atribuída pelo conjunto do executivo à Política de Assistência Social e em alguns casos a falta de compreensão da política enquanto tal, que, segundo avaliação dos participantes, não é priorizada não só quando da alocação de recursos do fundo público, mas também na viabilização de estrutura, onde se

incluem recursos materiais e humanos, além da dificuldade de alguns gestores em aceitar como legítimo o controle social.

Em relação ao financiamento da política, os municípios pesquisados apresentam situações muito heterogêneas. Nas metrópoles e nos municípios de grande porte foi possível identificar fontes de financiamento tanto da esfera federal, como da municipal e em proporções menores, alguns aportes da esfera estadual. No Paraná foi identificada rubrica para co-financiamento de construção de CRAS em municípios de pequeno porte. No Rio Grande do Sul esse investimento não foi referido.

Verificou-se, também, uma sistemática defesa da importância da implementação do SUAS e do fortalecimento e qualificação do comando único da política de assistência social pelos Estados. No entanto, permanece a contraditória existência e sustentação político-financeira de estruturas terceirizadas, com atuação paralela, quando não conjunta, ao comando único da política de assistência social.

Nessa direção, salienta-se que a existência das referidas instituições é de longa data e organizam-se com abrangência estadual, ligada ao governo do Estado e, de abrangência municipal, ligada às prefeituras. O fato é que as referidas instituições filantrópicas, além de se encontrarem sob o comando da gestão das primeiras damas, são financiadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social, destacando-se que entre as ações desenvolvidas, as mesmas são responsáveis, em alguns municípios do Paraná, pela contratação de recursos humanos disponibilizados posteriormente ao órgão gestor da Assistência Social.

Reitera-se a profunda cultura do primeiro damismo, seja através da ocupação do cargo de gestora do comando único da política de Assistência Social, ou de seus "refinamentos", a exemplo das instituições privadas sem fins lucrativos que terceirizam as competências dos órgãos públicos, ou até mesmo da atuação das associações de primeiras damas que se articulam mensalmente, paralelo às reuniões do próprio Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Esses fatores que foram identificados no processo de pesquisa empírica demonstram a necessidade de retomar o debate acerca da política de assistência social, enquanto uma política pública, respondendo por um dos pilares da proteção social brasileira enquanto Seguridade Social.

Os processos relatados avaliam como central a definição do campo específico das responsabilidades da Política de Assistência Social. Ressalta-se que a presença ainda forte de diferentes compreensões da Assistência Social, associadas à ideia do campo que "faz de tudo", do inespecífico, da desprofissionalização, da ajuda aos pobres, entre outros, apresentam-se hoje como resistências às novas normativas e delimitações que buscam definir o campo específico de responsabilidade da política de Assistência Social. Portanto, é essencial o aprofundamento do estabelecimento das responsabilidades específicas da política, enquanto pré-condição para se efetivar no Brasil "as bases da construção de uma nova cultura política", considerando a recente implementação do Sistema Único de Assistência Social.

A afirmação do Sistema enquanto gestão e garantia de direitos sociais no campo da assistência social exige um reordenamento que ultrapasse as questões previstas nos instrumentos legais que o formalizam, ou seja,

Incorporar a legislação à vida da população pobre brasileira é necessariamente um dos caminhos, embora insuficiente, para incidir na criação de uma cultura que considere a política de Assistência Social pela ótica da cidadania. (COUTO, 2004, p. 176).

Portanto, é necessário mais que isso, é preciso recolocar o debate sobre o espaço da política no campo do acesso ao excedente do capital como forma de garantir vida digna a todos os cidadãos brasileiros. Para que isso seja possível, os dados da pesquisa indicam que é necessário insistir no debate da política enquanto direito e reafirmar o lugar do usuário na condição de cidadão, pois os pré-conceitos e os preconceitos fazem parte do cotidiano da atenção prestada pela Assistência Social.

Foi unânime a avaliação por parte dos municípios, quanto a ausência da atuação do Estado no processo de implementação do SUAS. A referida ausência, ou em outras palavras, o espaço vazio deixado pela não atuação frente às responsabilidades e demandas existentes, resultou na sobrecarga e inúmeras dificuldades a serem enfrentadas pelos municípios.

Decorrente disso, especialmente os pequenos municípios acabam expressando maiores dificuldades quanto ao acesso e apropriação do conteúdo disposto nas novas normativas. Essa mesma ausência foi apontada com maior ênfase

no processo de capacitação, orientações, informações e co-financiamento. Entre as estratégias adotadas pelos municípios de pequeno porte, frente à situação descrita, enfatizou-se a busca de suporte junto aos municípios de grande porte e capital. Ainda, ressalta-se que de forma geral os municípios passaram a estabelecer de forma constante a relação direta entre a esfera municipal e federal.

O SUAS vem contribuindo decisivamente para a aproximação da política de assistência com o cotidiano da vida do usuário. Essa afirmativa sustenta-se especialmente no processo da territorialização da política, fazendo com que a criação dos CRAS represente uma mudança de relação entre a política pública e a realidade concreta, as demandas apresentadas pelos usuários. Enfatizou-se, que o CRAS apresentasse como referência concreta da comunidade, relativo à política de Assistência Social.

Na esteira desse debate, a territorialização, um dos eixos estruturante do SUAS, demonstrou-se presente no conjunto dos municípios, adotada especialmente enquanto estratégia político-administrativa para os processos de implantação dos CRAS junto aos territórios mais vulneráveis, sendo compreendido como elemento central do novo ordenamento político-institucional proposto pelo SUAS. Destaca-se também, a adoção da territorialização como elemento central na organização de sistemas de informação e monitoramento geo-referenciada, especialmente nos grandes municípios e metrópoles do Paraná.

A discussão do território vai além dos espaços urbanizados. Na pesquisa realizada alguns municípios, principalmente no Estado do Paraná, estrategicamente vêm pensando em estabelecer um funcionamento itinerante para pelo menos um CRAS. A ideia pode ser útil para a acessibilidade de muitas populações que buscam o atendimento, pois muitas famílias não têm condições nem mesmo de chegar até os serviços.

Neste sentido, estar atendo para as peculiaridades dos territórios e criar estratégias para a população com menos acesso tais como as comunidades quilombolas, os ribeirinhos, os acampamentos dos sem terra, os indígenas, realidades encontradas nos Estados pesquisados, é também dar atenção diferenciada às políticas públicas materializadas nos serviços e equipamentos do SUAS.

O SUAS deve garantir o direito de todos ao acesso à rede de serviços socioassistenciais, considerando as realidades dos diferentes municípios brasileiros. A oferta de serviços se amplia e

qualifica com o conhecimento profundo dos territórios em que esses se inserem bem como pela construção de índices, tanto de vulnerabilidades e riscos sociais, ressignificando as mais diversas ações ofertadas.

Importante ressaltar que os sujeitos da pesquisa consideram que assim como a territorialização, a matricialidade sociofamiliar contribui para que o sistema tenha maior efetividade. Conhecer as famílias, suas formas de resistência e sua capacidade de enfrentamento das mazelas a que estão expostas deram um novo sentido ao trabalho direto com os usuários. Nos depoimentos colhidos, esse trabalho ainda tem sido considerado muito difícil. Os técnicos apontam para a necessidade de instrumentos para operacionalizá-lo. Muitas vezes, o discurso resvala para uma compreensão de limites, que agora deixam de ser pessoais, para serem do grupo familiar. Apontamos aqui uma necessidade de que as famílias e as situações vividas pelas mesmas sejam necessariamente entendidas como processos constitutivos da luta da classe trabalhadora para sobreviver nessa etapa do desenvolvimento capitalista. Entender as particularidades e singularidades de cada família, embora muito importante, não pode mascarar o entendimento de que o que elas vivem é um processo coletivo, e, portanto, devem ser privilegiados os espaços coletivos de atendimento, fugindo da lógica da "psicologização" do atendimento das sequelas da questão social.

Os relatos analisados remetem à execução de ações de Assistência Social majoritariamente por entidades privadas sem fins lucrativos. Para além da execução, a forma como a gestão do sistema vem sendo efetuada possibilita que estas entidades acessem diferentes políticas como a educação e a saúde. A efetivação da intersetorialidade vem sendo atribuída principalmente às instituições privadas e não à execução estatal de oferta dos serviços com o propósito de garantir uma das particularidades que justificam a NOB/SUAS e que refere o compromisso pela partilha de

[...] ações intersetoriais governamentais, para enfrentar e superar a pobreza, as desigualdades sociais, econômicas e as disparidades regionais e locais existentes no país. (BRASIL, 2005).

É imprescindível, também, garantir a lógica estabelecida pela primazia do Estado na condução da política, conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social controle social, participação dos usuários e critérios de acessibilidade. O SUAS ainda carece de um

sistema efetivo de controle, avaliação e monitoramento da rede socioassistencial.

O controle social nestas instituições ainda precisa ser problematizado e solidificado para consolidar uma real parceria. Há necessidade de espaços de debate, controle e participação para o estabelecimento de representações de usuários, dos técnicos, do governo e das instituições, condizentes com o processo transparente e democrático para que o uso dos recursos públicos seja destinado à maior parte dos cidadãos.

Os depoimentos na pesquisa apontam para o reconhecimento de que as instituições privadas têm grande interesse no sistema, mas também, assim como os usuários, gestores e técnicos, estão buscando, dentro do processo de implantação, ficarem a par do funcionamento e das possibilidades que a política apresenta. A iniciativa privada não deve comprometer a primazia estatal prevista no sistema, visto as diferenças nas finalidades. Os CRAS correm o risco de perder sua referência pública quando ocupados por instituições cujas finalidades sejam de interesse privado.

Ao priorizar o repasse e execução dos serviços, programas e projetos para as entidades, corre-se o risco de os serviços de responsabilidade do Estado serem terceirizados, ou serem efetuados dentro dos espaços como o CRAS, com verbas e materiais públicos, por técnicos contratados sob condições empregatícias e de trabalho precarizado.

Nesse campo, a primazia do atendimento dessas entidades resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes desvinculados da realidade em que se instalavam, sem compromisso com espaço público, com programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas. Essa forma de organização criou um caldo de cultura difícil de absorver, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram em muito para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços assistenciais. (COUTO, 2009, p. 207).

No entanto, ao tratar-se da gestão compartilhada do SUAS, deve-se levar em consideração o papel histórico e as finalidades das entidades e organizações de Assistência Social.

A centralidade do papel do Estado na condução da política pública tem o caráter

de garantir que ela realmente atenda a “quem dela necessitar”, guardando os princípios da igualdade de acesso, da transparência administrativa e da probidade no uso do recurso público. A rede socioassistencial beneficente deve participar do atendimento às demandas, mas cabe ao Estado estruturar o sistema e resguardar o atendimento às necessidades sociais. Assim, o sistema é beneficiado pela experiência acumulada nesse campo pelas entidades, mas é preservado no sentido de garantir que a rede será formada com base no caráter público e de inclusão de todos. (COUTO, 2009, p. 208).

Na pesquisa foi identificada uma tendência em criar outros espaços de participação, que como os conselhos locais, também podem ser iniciativas interessantes do ponto de vista da descentralização política e das peculiaridades do território. Contudo, é preciso ter claro que a mobilização comunitária e a organização dos movimentos também correm o risco de serem institucionalizadas a ponto de perder seu mote político. A organização, a partir do território, deverá servir de mote para potencializar a participação dos usuários nos espaços de controle social da política, na reivindicação pela melhoria da qualidade de vida da população e na perspectiva de que a cidade é o espaço de todos. O SUAS está a exigir a qualificação dos espaços coletivos e da inserção dos usuários na construção da política.

### 3 CONCLUSÃO

A análise dos dados pesquisados aponta para uma realidade em movimento. O Paraná, estado que produziu muitas das ideias que iluminam hoje a constituição do SUAS, ainda enfrenta desafio próprio de uma cultura enraizada e que compromete a concepção da política. A presença marcante do primeiro damismo compromete a vertente republicana e pública da PNAS e do SUAS, podendo inferir-se que todos esses elementos que compõem a cultura e as práticas clientelistas e patrimonialistas, atuam diretamente no retardamento da efetiva inscrição da Assistência Social como política pública de Estado, responsável por afiançar um conjunto de direitos sociais nas diferentes esferas de governo.

Alguns dados aportados em estatísticas locais, divulgados em relatórios e nos discursos de alguns dos agentes, na medida em que são problematizados, mostram que ainda se masca-

ram as condições reais. Isto se deve basicamente à tentativa de parte de alguns municípios do Rio Grande do Sul de receber os recursos e serem categorizados em níveis de gestão mais avançados do que aqueles que na realidade se encontram. Esta é uma particularidade que, embora seja mais marcante nos municípios de pequeno porte do Rio Grande do Sul, não lhes é exclusiva. Como contraponto, observa-se o interesse e um esforço de muitos técnicos e de alguns gestores em buscar parcerias, qualificações e realizar investigações com vistas a melhor apreender as realidades locais e capacitar-se para o desafio de materializar efetivamente o Sistema.

Por fim, quanto às preocupações, expectativas e sugestões em relação à Política e ao Sistema, entende-se pertinente demarcar a importância de uma maior fiscalização por parte do Estado, maior investimento nessa Política para a solidificação do Sistema, de modo que não seja instituído precariamente.

Outro aspecto central a destacar é a necessidade de maior investimento na participação popular, a partir da capacitação de conselheiros para um controle social mais efetivo, iniciativas que contemplem a participação direta de representações do público usuário nos processos de planejamento e capacitações ofertadas pelo Estado. Nesse sentido, nos parece importante as parcerias com Universidades, a realização de pesquisas, qualificações e consultorias. Contudo, com relação a este último aspecto, vale a preocupação que esse também não se transforme num espaço de mercantilização, marcado pela oferta de cursos de baixa qualidade que não respondam às necessidades dos profissionais e não contemplem os fundamentos e eixos norteadores da Política e do SUAS. Apesar da constatação de que ainda permanecem enraizados em muitas localidades os velhos traços clientelistas e patrimonialistas que marcam essa política e a história do Brasil (COUTO, 2004), a expectativa é de que, como processo, o SUAS pode contribuir para um avanço da emancipação dos sujeitos, desde que não se descaracterize e tenha como eixo central, a participação popular, o que requer uma atenção especial ao trabalho de base.

As informações aqui apresentadas indicam que o SUAS é um sistema que tem se materializado nos municípios pesquisados, com diferentes matizes e compreensões teóricas; buscam implantar o sistema e discutem suas possibilidades e limites.

A pesquisa, nesse sentido, torna-se um potente instrumento para o debate que deve continuar germinando, porque a tarefa de

implantar um sistema público de garantias de direitos é uma tarefa que exige tempo, investimento político e, acima de tudo, enfrentamento das amarras que fazem com que em alguns aspectos não se possa identificar a presença das características essenciais do SUAS.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

**Norma Operacional Básica (NOB/SUAS):** construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, jul. 2005.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

\_\_\_\_\_. **O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira:** uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

## NOTAS

- <sup>1</sup> A pesquisa realizada contou com a participação de inúmeros pesquisadores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-RS, durante os vários períodos em que foi desenvolvida. A redação do texto foi elaborada pela equipe que finalizou a pesquisa. Agradecemos a todos que participaram da etapa, contribuindo assim com sua finalização. Esta produção é parte do capítulo do livro: "O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento" organizado pelas Professoras Doutoras Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira Silva e Silva e Raquel Raichelis, publicado pela editora Cortez em 2010. Este trabalho sintetiza o capítulo intitulado de "A implantação e implementação do SUAS no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo", de autoria de Berenice Rojas Couto, Jane Cruz Prates, Jussara Maria Rosa Mendes, Iraci de Andrade, Tiago Martinelli e Marta Borba Silva.

## Tiago Martinelli

Assistente Social

Doutor em Serviço Social

Professor e coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq Sistemas de Proteção Social e Fronteiras na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

E-mail: timartinelli@yahoo.com.br

## Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

Alberto Benevenuto, 3200, Passo - São Borja/RS  
CEP: 97670-000