



Revista de Políticas Públicas

E-ISSN: 2178-2865

revistapoliticaspUBLICAS@ufma.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

de Brito Abreu, Arlete; Serrão Silva, Carla Cecília; Cunha Silva, Jercenilde; Penha Viana  
Silva, Lília

O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: desafios à sua implementação

Revista de Políticas Públicas, julho, 2014, pp. 281-289

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131273027>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: desafios à sua implementação

**Arlete de Brito Abreu**

Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (SEDIHC)

**Carla Cecília Serrão Silva**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

**Jercenilde Cunha Silva**

Tribunal de Justiça do Estado (TJ/MA)

Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís (SEMCAS/SL)

**Lília Penha Viana Silva**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

### **O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: desafios à sua implementação**

**Resumo:** Este artigo aborda a Política Nacional de Assistência Social a partir do SUAS – desenho e estruturação. O debate nacional acerca da Assistência Social através do SUAS e sua afirmação como direito de cidadania. Desafios do processo de implementação do SUAS: descentralização; cofinanciamento; trabalho; capacitação permanente e continuada dos trabalhadores. O SUAS no município de São Luís - MA: demandas e desafios.

**Palavras-chave:** Política Social, assistência social, direito.

### **THE UNIQUE SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE: challenges to its implementation**

**Abstract:** This article approaches the National Social Assistance Policy from SUAS - design and structuring. The national debate about the Social Assistance through SUAS and its affirmation as a right of citizenship. Challenges in the implementation process of SUAS: decentralization, co-financing; work; ongoing and continuing training of workers. The SUAS in São Luís - MA: demands and challenges.

**Keywords:** Social policy, social work, right.

Recebido em 25.11.2013 Aprovado em 06.01.2014.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegura que a Assistência Social passou a compor o rol das políticas de Seguridade Social devidas pelo Estado brasileiro como direito do cidadão que dela necessitar, como forma de proteção às adversidades de insuficiência ou ausência de renda decorrentes da sociabilidade capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento, bem como de inaptidão ao trabalho por situações intergeracionais ou de deficiência. Entretanto, esse status foi adquirido tardiamente em relação aos países de capitalismo central, uma vez que a Assistência Social como direito, já compõe os sistemas de seguridade social desde o processo de expansão das políticas sociais no contexto da pós-segunda guerra mundial.

O conteúdo deste artigo compõe uma das Mesas Coordenadas da VI Jornada Internacional de Políticas Públicas e foi ampliado para esta publicação. Apresenta síntese de estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas (GDES), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Tem como objetivo ampliar o debate acerca do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, abordando, inicialmente, seu desenho e estruturação bem como o debate nacional acerca da Assistência Social no Brasil na atualidade. Em seguida, o convite é para refletir sobre os desafios atuais do processo de implementação do SUAS: descentralização; cofinanciamento; trabalho e capacitação permanente e continuada dos trabalhadores. A título de ilustração apresentamos as demandas e desafios atuais do Estado do Maranhão e do município de São Luís – MA, na implementação do SUAS.

## 2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DEBATE

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, apresentado à sociedade em 2005, se configurou, a partir de então, na nova forma de organização e gestão da Política Nacional de Assistência Social, buscando romper com a falta de unidade na organização e gestão da política em nível nacional, bem como, com a influência da herança cultural, marcadamente assistencialista e clientelista sobre a concepção e a gestão dessa Política.

Em seu desenho, se constitui em sistema descentralizado e participativo que articula e dá unidade às ações de assistência social e, sua operacionalização acontece de forma descentralizada. A organização do SUAS tem a família como unidade de intervenção, ampliando o conceito de família, dando lugar aos “arranjos familiares”. Afirma que a centralidade na família a situa como elemento central de socialização,

cabendo ao Estado o dever de prover as condições de vida daqueles que não consigam fazê-lo através do trabalho. Além disso, o SUAS amplia o conceito de pobreza, considerada como multidimensional.

Apesar da ampliação dos conceitos de família e pobreza, as famílias aparecem deslocadas do conceito de classe social. O uso de conceitos como vulnerabilidade e risco social escamoteia a identidade da fração da classe trabalhadora (apta ao trabalho) que é beneficiária da Política de Assistência Social.

A descentralização dos serviços socioassistenciais para o território em que os usuários residem pode ter grandes potencialidades, e vem sendo entendida de forma positiva pelos pesquisadores da área. Mas se não considerado criticamente pode resvalar em situações discriminatórias como, por exemplo, a *guetização* dos pobres, ou a consideração do território como a fonte originária das questões de vulnerabilidade que ele encerra, e não como particularidade que se origina na contradição fundamental e totalizante da sociedade.

O SUAS encontra-se estruturado para atender a três dimensões de proteção social: segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia; segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida. As ações da Assistência Social que dão concretude a essas seguranças passaram, a partir de 2010, a obedecer à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>1</sup> aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através da Resolução Nº 109, de 11 de Novembro de 2009.

A referida Tipificação dá unidade aos serviços socioassistenciais em todo o território nacional quanto à nomenclatura; conteúdo; padrão de qualidade; indicadores de resultados e impactos; estratégias de atendimento e medidas de prevenção, quanto à presença e/ou ao agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais. Desse modo, estabelece uma matriz padronizada de serviços socioassistenciais, organizados conforme o nível de complexidade: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. (BRASIL, 2009).

Considerando as seguranças afiançadas, as ações do SUAS são organizadas em duas modalidades de proteção. As ações<sup>2</sup> de Proteção Social Básica, de caráter preventivo, desenvolvidas no interior do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) devem potencializar as condições de vida da família na sua comunidade de referência, promovendo as condições de segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia e a segurança de convívio familiar e comunitário.

Conforme a Tipificação Nacional (2009), os serviços são estruturados segundo ciclos de vida: crianças de até 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos; idosos, além de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Conforme o

Relatório do MDS de dezembro de 2011, os Centros de Referência de Assistência Social já se encontram instalados em 97% dos 5.566 municípios brasileiros. São 7.873, sendo que 92% deles são cofinanciados pelo governo federal e 8% contam com financiamento exclusivo dos municípios.

A Proteção Social Especial deve ser prestada e coordenada pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), tendo por finalidade o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme as necessidades; restauração e preservação da integridade e das condições de autonomia dos usuários; rompimento dos padrões violadores de direitos no interior da família; reparação de danos e da incidência de violação de direitos e prevenção da reincidência de violações de direitos.

Os serviços definidos na Tipificação Nacional para a Média Complexidade constam de Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); serviço especializado em abordagem social; serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosos (as) e suas famílias e serviço especializado para pessoas em situação de rua.

Conforme o MDS (2011) o número de CREAS no Brasil é de 2.155, todos cofinanciados pelo governo federal, dando cobertura a apenas 40% dos municípios (2.236). Considerando o tamanho dos municípios, bem como o nível de urbanização, alguns serviços de média complexidade poderão ter demanda insuficiente para a instalação do serviço municipalizado.

Os serviços de Alta Complexidade compõem o segundo nível da Proteção Social Especial. Em sua estrutura de organização encontra-se previsto a garantia de proteção integral para famílias e indivíduos sem referência, em situação de ameaça ou que precisam ser retirados da família e da comunidade para sua segurança, além das vítimas de calamidades. O serviço deve ser organizado a partir de três eixos. Serviços de Acolhimento Institucional<sup>3</sup>, serviços de acolhimento em família acolhedora e serviços de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

A Assistência Social no Brasil e sua realização através de um sistema único nacional têm colocado questões para reflexão. Parece haver consenso entre os estudiosos da área temática de que a estruturação e gestão do SUAS potencializa o processo de institucionalização do direito social assegurado na Constituição Federal. Mota (2011, p. 69) destaca que “[...] a consideração da assistência como direito constitucional que regula o acesso aos que dela necessitam é uma realidade, um fato incontestável e um ganho civilizatório”.

No entanto, os autores chamam a atenção para alguns elementos que precisam ser analisados criticamente para que o direito não se transforme em mistificação. O primeiro deles diz respeito à ascensão que a Assistência Social tem conseguido nas últimas décadas, não apenas na agenda política dos governos Lula e Dilma, mas também no volume crescente de recursos federais nela aplicados no campo da seguridade social e na sua utilização estratégica no enfrentamento da questão social.

Conforme Mota (2011, p. 69), a centralidade que a Assistência Social tem ocupado no enfrentamento das desigualdades sociais no Brasil pode transformá-la em um mito à medida que de “[...] originalmente uma política mediadora e articuladora, parece assumir a condição de política estruturadora”. A autora chama a atenção para o fato de que a Assistência Social vem neste momento se constituindo em mecanismo integrador da sociedade em substituição ao trabalho e questiona sobre os impactos dessa integração, por fora do trabalho, para a organização e luta dos trabalhadores.

Dentro da mesma linha de reflexão, Rodrigues (2011), analisando a Política de Assistência Social, identifica rebatimentos do processo de implementação do SUAS na Seguridade Social e no Serviço Social, resultando para a primeira, na redução do conceito de seguridade a ações minimalistas e, por outro lado, reduzindo as atividades profissionais do Assistente Social à Assistência Social.

Sposati (2011, p. 40) identifica no debate a existência de diversas mistificações, sobre a Assistência Social, tanto de cunho idealista, por atribuir-lhe poderes que ela não possui ou niilista, atribuindo a ela conotação negativa dentro do processo de universalização das políticas de seguridade social. Em função das concepções citadas, haveria no debate atual, conforme Sposati, três mistificações. A identificação do Serviço Social como Assistência Social, situação que reduziria a profissão à atividade da política social; a centralidade da pobreza e do pobre como objeto da Política de Assistência Social no sentido de sua erradicação, e a identificação da Assistência Social com a totalidade da proteção social brasileira.

O debate está posto, e cada autora traz em suas reflexões leituras que sob determinado aspecto expressam as questões que estão sendo tematizadas pelos pesquisadores e profissionais que estão implementando a Política de Assistência Social. A não realização do conceito de Seguridade Social é um fato que a história recente mostra; o discurso equivocado de redução de uma profissão consolidada como o Serviço Social a uma política pode ser fruto do processo de municipalização da Política de Assistência Social e ao avanço nos municípios brasileiros, da formação profissional de assistentes sociais na modalidade à distância, alavancada a partir dos anos 2000.

Por outro lado, no afã de implementar a assistência social como direito, muitos profissionais têm atribuído a esta política social uma potencialidade que ela não possui, qual seja o enfrentamento e erradicação da pobreza no país. Essa concepção provoca, ainda na atualidade, leituras equivocadas e defesas intransigentes da assistência social acima das políticas de Seguridade Social e até mesmo das políticas estruturantes, na obrigação de geração de trabalho e renda, por exemplo, ou de transformar efetivamente a situação dos beneficiários dos programas sociais em famílias ou pessoas emancipadas.

É preciso entender os limites da política social na sociedade capitalista para poder cobrar dela o que se encontra dentro de suas possibilidades e o que enfrentar. Defendemos o posicionamento de que é sob esse olhar orientado pelas finalidades da política social, no caso a assistência social brasileira, que é possível desvendá-la, revelando as suas contradições, e percebendo nessas contradições, de que modo o processo de construção dessa política está caminhando nestes anos 2000, se para reafirmar as rupturas constitucionais ou para reeditar as velhas marcas do conservadorismo.

## 2.1 Desafios do processo de implementação do SUAS

O SUAS enfrenta dificuldades de implementação em todo o país. Pesquisa realizada por Silva (2010)<sup>4</sup> demonstra que o processo de institucionalização da Assistência Social encontra-se atravessado por dificuldades advindas, principalmente, do modo como aconteceu a descentralização das ações das esferas federal e estadual para o município e do financiamento que deve ser tripartite. O art. 6º da Lei 8.742/93, alterada pela Lei nº 12.435/11, e reafirmado pela NOB/SUAS/2012 afirma que “[...] a gestão das ações da área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado SUAS”.

Analisando as dificuldades do processo de descentralização e municipalização das políticas públicas, levado a efeito na década de 1990, Abrúcio e Costa (1999) afirmam que o perfil das políticas sociais desenvolvidas em âmbito local ou regional depende do padrão de relações intergovernamentais do regime federativo, onde a constituição de um sistema cooperativo e coordenado entre as esferas de governo torna-se imprescindível. Partem desse princípio para explicar as dificuldades do processo de descentralização das políticas públicas no país, apontando as relações predatórias estabelecidas entre os entes federativos em substituição a relações cooperativas.

A descentralização implica em mudança nas estruturas político-administrativas autoritárias, centralizadas e hierarquizadas pela transferência

de competência para as esferas locais. Mudar, ou tentar mudar essas estruturas de poder, gera resistências e defesas de prerrogativas antes adquiridas, ocasionando sempre conflito de interesses e tensões. Assim, os processos de descentralização têm sofrido constantes desvios, sendo caracterizados como mero deslocamento de responsabilidades. (RAICHELIS, 2010). A implantação da gestão do trabalho também é afetada com esse modelo atual de descentralização, atrelada a um contexto de trabalhos terceirizados, subcontratados e temporários.

Resultando em relações não colaborativas entre os entes federados, a descentralização da Assistência Social tem no financiamento um limite, uma vez que as três esferas não têm assumido suas competências de modo a assegurar a implantação do sistema. Embora a esfera federal seja a que mais financia, o maior volume de recursos situa-se nos programas de transferência de renda. A esfera municipal tem buscado assegurar a infraestrutura para o funcionamento precário do SUAS, limitando-se na maioria dos municípios à implementação dos recursos federais.

Em decorrência das dificuldades da descentralização e do financiamento, a implementação do SUAS vem acontecendo permeado por uma série de desafios: a elevada demanda por assistência social no país, caracterizada pelos índices populacionais em situação de pobreza extrema; a universalização da execução direta pelas esferas governamentais estadual e municipal; a questão do trabalho e dos trabalhadores no SUAS e o cumprimento das atribuições do órgão gestor estadual.

Embora haja uma intensificação de esforços, no Brasil, no sentido da implantação da gestão do trabalho a partir da NOB/RH/2006, através: do reconhecimento dos profissionais de nível superior (Resolução nº17, CNAS); da autorização de pagamento de pessoal efetivo; na elaboração/implantação da Política Nacional de Educação Permanente e da constituição de uma Rede Nacional de Instituições de Ensino Superior para desenvolver essa capacitação; no repasse de recursos aos estados e unificação de Política Estadual de Capacitação, dentre outros, no Estado do Maranhão, a implementação dessa tendência nacional tem efeitos inexpressivos.

O órgão gestor estadual do Maranhão, atualmente a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (SEDIHC), ainda se encontra distante do que a gestão do trabalho supõe, fundamentalmente no que se refere a estrutura organizacional, equipe técnica, condições éticas e técnicas de trabalho. Além do fato do órgão gestor não ser exclusivo da Política de Assistência Social (PAS) e haver dentro do estado o comando duplo, imposto com a Reforma Administrativa (Medida Provisória nº 120, de 17 de abril de 2012),



ferindo o que preconiza o art. 5º, inciso II da NOB/SUAS/2012.

A estrutura organizacional do órgão gestor estadual contempla três superintendências. A Superintendência de Gestão do SUAS é composta por quatro setores: Supervisão de Gestão do Sistema de Informação do SUAS; Supervisão de Vigilância Socioassistencial; Supervisão de Planejamento, Monitoramento e Avaliação das Ações da Política de Assistência Social e Serviço de Apoio às Instâncias do SUAS.

A Superintendência de Proteção Social Básica é integrada pela Supervisão de Serviços Socioassistenciais e Supervisão de Benefícios Assistenciais. A Superintendência de Proteção Social Especial é organizada através da Supervisão de Proteção Social Especial de Média Complexidade e Supervisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

No que tange à equipe técnica da área fim da PAS, segundo o setor de Recursos Humanos da SEDIHC/2013, a instituição conta com um quadro composto por 35 (trinta e cinco) profissionais, sendo 20 (vinte) de nível superior (10 comissionados e 10 efetivos) e 15 (quinze) de nível médio (apenas 01 é comissionado), quadro insuficiente para a implantação do SUAS no estado, corroborando com os indicadores de avaliação do SUAS a nível nacional, quando apontam a necessidade de ampliação das equipes técnicas, através de concursos públicos e das condições éticas e técnicas de trabalho.

No que se refere à qualificação profissional, destaca-se a elaboração do Plano de Capacitação dos Trabalhadores da PAS no Estado do Maranhão (2012-2015). De acordo com o Plano, no período de 2008 a 2011 foram executadas 28 (vinte e oito) capacitações, abrangendo um total de 12.928 capacitados, dentre gestores e técnicos estaduais e municipais, operadores do Programa Bolsa Família - PBF, conselheiros estaduais e municipais, representantes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). As capacitações ocorridas no exercício de 2012 foram capacitações que ficaram em restos a pagar do exercício de 2011. No total foram realizadas 04 capacitações, para 1.535 técnicos da PAS. O Plano para o ano de 2012 não foi executado.

Destaca-se, ainda, que em 2012 o Estado assinou o Termo de Aceite do Programa Nacional de Capacitação Permanente para os Trabalhadores do SUAS (CAPACITASUAS), onde se compromete a capacitar 2.250 trabalhadores do SUAS. Para atingir essa meta o estado recebeu o cofinanciamento do governo federal, através do MDS, na ordem de R\$1.540.222,58 (hum milhão, quinhentos e quarenta mil, duzentos e vinte e dois reais, e cinquenta e oito centavos) conforme a Resolução nº 8 de 16 de março de 2012, do CNAS. Entretanto, até o momento (depois de um ano de adesão), as capacitações ainda não foram iniciadas.

Em relação ao modelo de gestão financeira proposto pelo SUAS, que estabelece o cofinanciamento pelas três esferas de governo por piso de proteção social, com repasse regular e automático fundo a fundo, a gestão estadual da PAS no Maranhão, ainda não conseguiu aprimorar sua sistemática de cofinanciamento, embora haja toda a regulamentação necessária. No período de 2009 e 2010, apenas 40 (quarenta) municípios receberam cofinanciamento estadual. Em 2012 houve a pactuação para expansão do número de municípios cofinanciados (Resolução nº 03 de 15 de junho de 2012), totalizando 112 municípios, dos quais apenas 45 receberam cofinanciamento.

Em 2011, através da Resolução nº 07 de 16 de dezembro de 2011, a CIB pactuou alterações de valores financeiros de partilha para o cofinanciamento desses benefícios, ficando definido como menor valor, o destinado aos Municípios de Porte I e II, a maioria dos municípios maranhenses, que foi alterado de R\$ 5.000,00 para R\$ 10.000,00 e o maior o destinado à Metrópole, São Luís, que teve o valor majorado de R\$15.000,00 para R\$20.000,00. Apesar das deliberações da CIB, nesse ano apenas 32 (trinta e dois) municípios receberam cofinanciamento estadual.

Em 2012 não houve alterações nos valores financeiros, mas nova pactuação de expansão do número de municípios cofinanciados (Resolução da CIB nº 03, de 15 de junho de 2012), totalizando 112 municípios, sendo mais uma vez descumprida, uma vez que só 45 municípios receberam cofinanciamento.

Quanto ao cofinanciamento estadual do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertados nos CRAS, o Relatório de Informações Sociais da SAGI em 2013 destaca que o Maranhão possui 311 CRAS, todos com cobertura do cofinanciamento federal. Enquanto que, conforme o Relatório de Prestação de contas da Proteção Social Básica da SEDIHC em 2013, o cofinanciamento estadual atingiu até o momento a 3,22% dos municípios; esse percentual corresponde a 07 municípios, no total também de 07 CRAS.

O estado possui atualmente 122 CREAS, sendo que somente 03 municípios possuem mais de 01 CREAS, incluindo a Metrópole. Destacam-se os valores irrisórios dos repasses financeiros mensais de acordo com o porte do município. Municípios de Porte I e II: R\$ 2.500,00/mês; Municípios de Médio Porte: R\$ 3.000,00/mês e Metrópole, R\$4.000,00/mês. Por outro lado, um número insignificante de municípios é contemplado com os repasses.

Em relação ao cofinanciamento da Proteção Social Especial de Média Complexidade, referente às Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, o estado cofinancia apenas quatro municípios: Alto Alegre do Maranhão, Colinas, Tuntum e Viana. Quanto ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), desenvolvido nos

CREAS, o repasse atinge cinco municípios: Caxias, Estreito, Parnarama, Porto Franco e Vitória do Mearim.

Embora o Maranhão possua uma Lei Estadual que regulamenta a transferência fundo a fundo, Lei nº 8.775/08, e as Resoluções da CIB sejam claras quanto a essa transferência, o órgão gestor estadual ainda opera na lógica convencional, distante de padrões técnicos e ao largo de mecanismos de controle social, associado ao fato de não possuir um Sistema Informatizado da Gestão Social, no âmbito do SUAS.

Para que a assistência social possa ser implementada, segundo o SUAS, o Estado do Maranhão necessita enfrentar uma série de desafios, dentre os quais destacamos: apropriação e incorporação dos novos pressupostos, matrizes conceituais, nomenclaturas e modos de operação do SUAS, por todos os envolvidos – gestores, técnicos, conselheiros; definição de padrões de qualidade e cobertura para os serviços socioassistenciais, em articulação com os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais; ampliação de recursos para o cofinanciamento dos benefícios, programas, serviços e projetos; investimento na capacitação de gestores e da equipe técnica, na direção da educação permanente e continuada, bem como no estabelecimento de uma política de gestão do trabalho que atenda às exigências de qualificação permanente do SUAS.

## **2.2 O SUAS no Município de São Luís – MA: demandas e desafios**

A Política Municipal de Assistência Social até 2007 era executada pela Fundação Municipal da Criança e Assistência Social/FUMCAS. Em setembro de 2007 a FUMCAS foi transformada em Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social, pela Lei Municipal nº 4.853, que a constituiu órgão da Prefeitura de São Luís que tem como missão coordenar e executar a Política Pública de Assistência Social no município de São Luís, por meio de um conjunto integrado de ações para garantir proteção e direitos sociais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Em conformidade com o Sistema Único de Assistência Social/SUAS, a SEMCAS executa um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios organizados de forma hierarquizada e em níveis de complexidade (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade), voltados à garantia de direitos de famílias, indivíduos e grupos em situação de exclusão e desvantagem pessoal e social, considerando os ciclos etários e as situações decorrentes da fragilidade dos vínculos familiares e comunitários.

A SEMCAS está organizada em 06 superintendências da área finalística –

Superintendência de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, Superintendência de Proteção Social Básica, Superintendência de Proteção Social Especial de Média Complexidade, Superintendência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, Superintendência de Transferência de Renda, Superintendência de Inclusão Produtiva – e 02 superintendências de atividades meio – Superintendência Administrativa e Superintendência Financeira e Orçamentária.

Com esta estrutura executa um conjunto de ações socioassistenciais desenvolvidas conforme o que preconiza a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e demais normativas emanadas no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Na Proteção Social Básica oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família/PAIF – nos 20 Centros de Referência de Assistência Social/CRAS distribuídos em diversos territórios da Capital, incluindo a área rural e através da rede conveniada, que garante seus respectivos espaços, de modo a atender os usuários o mais próximo possível da sua comunidade. Oferta o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos/SCFV para crianças de 0 a 06 anos; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças/adolescentes de 07 a 15 anos, o SCFV para adolescentes de 16 a 17 anos e o SCFV para pessoas idosas.

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) oferecido em 05 Centros de Referência Especializada de Assistência Social/CREAS, voltados ao atendimento de famílias e indivíduos que viveram algum tipo de violação de direitos. Nos CREAS são ofertados, ainda, o Serviço Especializado em Abordagem Social – que visa realizar o trabalho social de abordagem e busca ativa nos territórios para identificar situações de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua e outras. Constam, ainda, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (Liberdade Assistida/LA e Prestação de Serviços à Comunidade/PSC); o Serviço de Proteção Social a Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.

Em 2011 foi implantado o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, atualmente ofertado em 02 Centros de Referência para População de Rua/Centro POP e em 2013 foi implantado o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas famílias em Centro Dia.

Na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, oferta o Serviço de Acolhimento Institucional – destinado às famílias e indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, em caráter temporário – e tem sob sua gestão um abrigo para crianças e adolescentes (Abrigo Luz

e Vida) e uma Casa de Acolhida para pessoas adultas, idosas e com deficiência em situação de risco pessoal e social, além de uma rede de abrigos conveniados com organizações da Sociedade Civil, Sociedade Voluntária de Assistência ao Menor (SVAM), Educandário Santo Antônio e Casa Sonho de Criança.

Além destes serviços nacionalmente tipificados, a SEMCAS oferta os Benefícios Eventuais: Auxílio Natalidade, Auxílio Funeral e Aluguel Social e coordena o Programa Bolsa Família/PBF, o Programa Minha Casa Minha Vida e as ações de inclusão produtiva, voltadas a famílias beneficiárias do PBF.

Neste percurso de estruturação do Sistema Único de Assistência Social em nível local, destacam-se avanços que possibilitaram a implementação de ações de proteção social às famílias e indivíduos de São Luís, quais sejam: estruturação do órgão gestor com *status* de Secretaria; realização de concurso público para assistentes sociais e psicólogos; regulamentação dos benefícios socioassistenciais, com destaque para os benefícios eventuais; expansão da proteção básica e especial; atualização do cadastro dos trabalhadores do SUAS no CADSUAS e estruturação dos serviços nos moldes da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais/2019 e demais regulações do SUAS.

Operar o conjunto de serviços e benefícios da política municipal de assistência social traz para a gestão municipal demandas e desafios, dada a expansão e dimensão atual dessa política pública. Passa pela exigência de profissionais devidamente qualificados do ponto de vista técnico e político, capazes de decifrar e intervir na realidade.

Exige, desse modo, uma formação cada vez mais qualificada e continuada, compreendendo-se que isso se deve à academia, à instituição (órgãos gestores) e ao compromisso do profissional, de forma que possibilite uma leitura crítica da política, transcendendo os documentos oficiais e normativas que orientam a implementação das ações socioassistenciais.

Essa formação deve propiciar elementos para o enfrentamento e ruptura com as práticas que favorecem o clientelismo que ainda permeiam as ações da política de assistência social e possibilite a compreensão de que, como outras políticas públicas, a Assistência Social também se coloca num espaço de lutas pela efetivação de interesses contraditórios.

Nessa lógica, a implementação da política municipal de assistência social coloca para o conjunto dos profissionais da execução e da gestão, o desafio de se apropriar das ferramentas de gestão: planejamento, orçamento público, gestão da informação e maior investimento na sistematização das experiências e na pesquisa no campo da assistência social, sobretudo os profissionais que estão no nível da execução do Sistema.

Ao lado disso, toda essa exigência colocada ao conjunto dos trabalhadores do SUAS requer a melhoria das condições de trabalho, tanto de estrutura física dos espaços de atuação, quanto de cobertura aos riscos a que os profissionais são submetidos.

A realização de novo concurso público é urgente, dado a formação atual do quadro de trabalhadores do órgão gestor. A SEMCAS possui 1.186 (mil cento e oitenta e seis) trabalhadores; destes, 38% estão na condição de *serviço prestado*, relação de trabalho sem nenhum tipo de garantia trabalhista; 28,6% são contratos temporários; 19,7% estão ocupando cargos em comissão, 3% ocupam a função de conselheiros tutelares e somente 10,5% são efetivos. Esse quadro de relações contratuais precarizadas tem um impacto bastante negativo sobre os serviços ofertados à população, dada a alta rotatividade dos profissionais e descontinuidade das ações, quando da mudança de gestão.

Soma-se a esses desafios a realização de diagnóstico das demandas para estruturação da gestão do trabalho, no sentido de que um novo concurso possa assegurar recursos humanos em qualidade e quantidade necessárias à execução dos serviços socioassistenciais. Outro aspecto fundamental é a garantia de uma política de educação permanente conforme estabelece a Norma Operacional de Recursos Humanos (NOBRH-SUAS).

Desafiador também se constitui a construção do plano de cargos, carreiras e salários para os trabalhadores do SUAS, que contemple as especificidades requeridas pelos diferentes níveis de complexidade dos serviços e da atuação profissional. No bojo dessa construção, cria-se a expectativa de uma política salarial, cujos recursos transferidos pela esfera nacional sejam complementares aos salários, e não principal recurso para pagamento de parte dos trabalhadores que estão nos CRAS e CREAS e demais serviços de proteção social.

Outro grande desafio diz respeito ao cofinanciamento municipal da política de assistência social. Dados referentes ao exercício de 2013 revelam que apenas 1,34% do orçamento geral do município é destinado à assistência social e, deste percentual, somente 0,41 % do orçamento geral do município é destinado às ações finalísticas da assistência social, excluindo-se o gasto com pessoal e com a manutenção do órgão gestor.

Essa situação se torna mais complexa diante da ausência de cofinanciamento estadual sistemático. O governo estadual tem se limitado a repasses pontuais com base em serviços cujo Termo de Aceite junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome exigem o cofinanciamento estadual, a exemplo do Centro Dia, implantado em 2013, para atender pessoas com deficiência com dependência e seus familiares/cuidadores.



Outro desafio é o fortalecimento do controle social da política pelos conselhos vinculados ao órgão gestor, em particular o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que se coloca também como base estruturante e de fortalecimento do SUAS local, o que também requer um processo contínuo e permanente de capacitação dos conselheiros municipais para exercer o controle qualificado da política de assistência social.

Nesse sentido é também desafiadora a execução dos serviços e benefícios socioassistenciais ofertados nos territórios, cujas equipes devem adotar metodologias que estimulem a mobilização, organização e participação dos usuários no controle social dos serviços e benefícios que lhes são oferecidos. Para tanto, é imprescindível a ampliação de espaços de discussão como fóruns, reuniões ampliadas, oficinas, seminários e outras estratégias que possibilitem a disseminação de informações à população e a manifestação dos usuários, bem como a sua percepção sobre a qualidade dos serviços e benefícios socioassistenciais.

Finalmente, qualificar a política pública de assistência social no Município de São Luís exige, também, articular ao trabalho profissional das equipes envolvidas na execução das ações, o pensamento crítico, que possibilite desvendar para a população o significado dessa política para a classe trabalhadora no mundo capitalista e globalizado, onde prevalece o “não acesso ao trabalho” e o fortalecimento de estratégias de compensação da ausência desse trabalho e superexploração daqueles que conseguem ocupar os postos de trabalho existentes, de forma que a metodologia utilizada nos espaços de oferta dos serviços, sobretudo nos CRAS, favoreça a organização dos usuários – também trabalhadores(as) na luta por direitos sociais, inclusive direito ao trabalho.

### 3 CONCLUSÃO

A Assistência Social tem como finalidade assegurar as condições básicas de sobrevivência aos segmentos populacionais impedidos de assegurá-la dentro dos padrões vigentes, tendo o trabalho como mediação. Esse foi o quadro que se concretizou nos países de capitalismo central sob a vigência do pleno emprego. Mas no contexto dos países de capitalismo tardio, no conceito de “vulneráveis”, encontram-se incluídos não só os demandantes clássicos da assistência social: doentes, idosos e órfãos, mas também grande parte da população economicamente ativa, trabalhadores que não conseguem inserção no mercado formal de trabalho e por isso encontram dificuldades de ter sua reprodução, assegurados apenas pelo trabalho informal e precarizado em que se encontram incluídos. Nesse caso, a Assistência Social deve ser extensiva a essa população apta ao trabalho, como forma de assegurar os recursos básicos à reprodução humana.

Assegurada legalmente como direito de cidadania de quem dela necessitar, a política pública de Assistência Social no Brasil tem encontrado dificuldades de institucionalização, tendo em vista assegurar o direito social e romper com a histórica presença da benemerência nessa área. Destacam-se dentro do rol de dificuldades, a regulamentação tardia, através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição, bem como, a tendência de refilantropização da Assistência Social nos governos Fernando Henrique Cardoso, quando sob o ideário neoliberal, a reforma do Estado impactou negativamente sobre a descentralização das políticas públicas de corte social.

Nos anos 2000, se verificou nova inflexão no sentido da afirmação do dever do Estado com a institucionalização da Assistência Social sob a noção de direito, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, e sua transformação em Lei do SUAS, em 2011. O processo de institucionalização continua em curso, atravessado por um lado, pelas demandas legítimas dos trabalhadores que dela necessitam, a exigir a implementação dos serviços com qualidade e em quantidade que atenda as necessidades sociais postas, e, por outro, pelas dificuldades do Estado e da Sociedade Civil em ofertar os serviços.

### REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer, 1999. (Pesquisas, 12).

BRASIL. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**: texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Relatório de Informações Sociais da SAGI/MDS**, Brasília, DF, 2013.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Cidadania. **Relatório de Prestação de Contas da Proteção Social Básica da SEDIHC**. São Luís, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. Assistência social em Debate: direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS**: seminário nacional. Brasília, DF, 2011.

RAICHELIS, R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, 2010.

RODRIGUES, Mavi Pacheco. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/da Assistente Social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS:** seminário nacional. Brasília, DF, 2011.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência social em debate:** Direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a assistente social no SUAS:** seminário nacional. Brasília, DF, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios. In: COUTO, Berenice Rojas et. al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

#### NOTAS

- <sup>1</sup> Deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social (2005); Pactuação CIT (2009); Aprovação no CNAS (2009); Adesão/Implantação (2010).
- <sup>2</sup> Ações socioeducativas com crianças e adolescentes; capacitações de jovens e adultos para o mercado de trabalho; atividades específicas com mulheres, idosos, deficientes, etc.
- <sup>3</sup> Abrigo institucional; casa-lar; casa de passagem; residência inclusiva e serviço de acolhimento em república (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).
- <sup>4</sup> Pesquisa sobre a implantação e implementação do SUAS realizada através da aplicação de questionários junto aos gestores da Política de Assistência Social, de alcance nacional, via internet. Dos municípios que compuseram a amostra 208 responderam à pesquisa.

#### **Arlete de Brito Abreu**

Assistente Social  
Especialista em Administração e Planejamento de Projetos Sociais pela Universidade do Grande Rio (Unigratio)  
Técnica da Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (SEDIHC)  
E-mail: arleteabreu1401@hotmail.com

#### **Carla Cecília Serrão Silva**

Assistente Social  
Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
E-mail: ceciserrao@yahoo.com.br

#### **Jercenilde Cunha Silva**

Assistente Social  
Especialista em Serviço Social e Política Social pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
Assistente do Tribunal de Justiça do Estado (TJ/MA)  
Assessora da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís (SEMCAS/SL)  
E-mail: jercenildec@ig.com.br

#### **Lília Penha Viana Silva**

Assistente Social  
Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
E-mail: liliapenha@hotmail.com

#### **Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania – SEDIHC**

Av. Jerônimo de Albuquerque, S/N, 2º Andar, Bloco A, Edifício Clodomir Milet, Calhau  
65051-000 São – Luís /MA.

#### **Universidade Federal do Maranhão - UFMA**

Cidade Universitária do Bacanga  
Avenida dos Portugueses, 1966-Bacanga  
85.085-580- São Luís-Ma

#### **Tribunal de Justiça do Estado - TJ/MA**

Travessa Engenheiro Couto Fernandes Praça Pedro II, quadra 53 s/nº, Centro  
65.010-905 São Luís/MA,

#### **Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís - SEMCAS/SL**

Rua da Palma, 14 - Centro,  
65010-440- São Luís - MA,