

## SUAS: DESAFIOS PARA A SUA EFETIVAÇÃO

Helen Cristina Osório XAVIER<sup>1</sup>  
Jacqueline Ribeiro SILVA<sup>1</sup>  
Vanessa Martins RAMOS<sup>1</sup>  
Vera Lucia Canhoto GONÇALVES<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente estudo é resultado da análise em um Município de Pequeno Porte II sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, objetivando ter um conhecimento do processo de sua implantação, dando ênfase à necessidade de sua concretização, que ainda é impedida pelo conservadorismo presente na política de assistência em todo país, indicando caminhos que levam a uma efetivação eficaz no Município.

**Palavras-chave:** Direitos socioassistenciais. Assistência social. Gestão. Vulnerabilidade. Risco social.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo traz o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, as dificuldades para sua concretização, apontando caminhos que levam a uma implantação e implementação efetiva e eficaz.

A assistência social é uma política pública de proteção social, tendo como matriz o direito. O SUAS define o campo de intervenção da política de assistência social com unificação de conceitos básicos, focado na proteção social através de um sistema que reorganiza as ações e objetiva a universalização e a equidade de quem dela necessita.

---

<sup>1</sup> Discentes do Curso de Serviço Social das Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente

<sup>2</sup> Mestra; Coordenadora do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão e Professora no Curso de Serviço Social das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente

Porém, no Brasil ainda não existe uma sociedade plenamente consciente do quanto se faz necessária uma política de assistência social voltada para o direito social, para a família visando sua proteção integral.

Um Estado democrático, universalista, provedor, descentralizado, competente, eficaz, que assegure direitos básicos aos seus cidadãos se torna essencial para o alcance de uma política de assistência social eficaz.

A pretensão do presente estudo é fazer uma análise das dificuldades de um Município de Pequeno Porte II, objetivando obter um conhecimento de como caminha o processo de implantação do SUAS.

## **2 SUAS: NOVO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

Desde a promulgação da C.F. de 88, forças sociais do país empenham-se na tarefa de colocar a assistência social no campo do direito social, o que implica na responsabilização do Estado, contudo a Lei Orgânica da Assistência Social que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e dispõe sobre a assistência social, só foi aprovada após cinco longos anos de debates da sociedade e cobrança do Ministério Público.

A trajetória da política de assistência social brasileira passou por momentos delicados de avanços e retrocessos. Dentre os avanços consideramos significativo a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS em 2004, que dispõe para a construção de um Sistema Único de Assistência Social- SUAS, configurando- o como uma estratégia de construção de um sistema de proteção social.

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).

Esse novo modelo de gestão supõe um pacto federativo, com a definição de competências entre as esferas de poder (União, Estados e Municípios), sendo construído por meio de uma nova lógica de organização das ações, onde os programas, projetos e benefícios são estruturados por níveis de complexidade, na área da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média e alta complexidade), constituindo-se numa rede de Serviços hierarquizada, tendo como referência o território (regiões e portes de municípios).

Este novo sistema de gestão da Política de Assistência Social, respeita a diversidade existente entre os municípios e a realidade da população urbana e a rural. Detalha o papel das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, define os níveis de gestão dos municípios de acordo com a proteção social que é ofertada (básica e especial).

Normatiza os padrões de serviços, estabelece qualidade no atendimento indicadores de avaliação e nomenclaturas, bem como as funções de proteção social, defesa social e institucional e vigilância social, tema que abordaremos mais adiante.

Anteriormente ao SUAS a lógica era a pobreza, já na era SUAS a lógica são as condições de vulnerabilidade e risco social em que se encontra os cidadãos. Segundo Patrus Ananias Ministro do M.D.S (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome), o SUAS tem o objetivo de identificar os problemas sociais na ponta do processo, focar as necessidades de cada município e ampliar com eficiência os recursos financeiros e a cobertura social.

O SUAS tem por direção o desenvolvimento humano, os direitos de cidadania e o dever de garantir seguranças como: acolhida, renda, convívio familiar e comunitário, desenvolvimento da autonomia e sobrevivência, através da

hierarquização de serviços que visam reverter às situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias.

O Sistema Único de Assistência Social, em construção no país, é a materialização de uma agenda democrática cuja biografia tem raízes históricas nas lutas e contradições que compõem esse direito social, que foram e são objeto da atenção de intelectuais, da atuação de militantes e da ação de trabalhadores sociais em todo o país. Esse processo histórico de alguma duração, perto de quatro décadas, continua a requisitar muita atenção, já que aparece como referência para a montagem da nova condição da política de assistência social em curso. Esta justa “retrovisão” assessoria o enfrentamento dos desafios colossais que envolve o projeto e o processo desse inédito sistema e garante a manutenção do seu compromisso central, que é solapar o flagrante desmonte do sistema de direitos sociais arduamente conquistados, que andava em curso no Brasil até 2003. (Lopes, 2006, p. 77).

O SUAS tem como principal direção produzir equidade no acesso aos bens e serviços, através de uma rede de proteção social hierarquizada, que articula serviços e políticas sociais fortalecendo o processo de inclusão social das classes populares.

O processo de gestão do SUAS adota como um de seus princípios organizativos um sistema de regulação social das atividades, tanto públicas quanto privadas de assistência social, fiscalizando e controlando a adequação e qualidade, as autorizações de funcionamento de organizações e de serviços socioassistenciais. Para alcançar eficiência, esse sistema pretende manter espaços institucionais (de defesa social e institucional), tanto para manifestação de interesses dos usuários, como de violação aos seus direitos enquanto usuários da assistência social.

### **3 O DESAFIO DE SE TRABALHAR EM REDE**

A política de assistência social traz em seu bojo, a importância de se organizar os serviços de proteção social em rede. Até hoje, a gestão da P.A.S. era marcada por práticas centralizadas, fragmentadas e desconectadas com a realidade.

Porém, a proposta de se trabalhar em rede não é nova. Há tempos organizações públicas e privadas estabelecem entre si relações para se chegar a

objetivos comuns que transformam realidades. A novidade neste sentido, está na utilização deste instrumento no processo da gestão dos serviços sociais locais.

A rede sugere uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. Elas se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida societária, estão presentes na vida cotidiana (nas relações de parentesco, nas relações de vizinhança, nas relações comunitárias), no mundo dos negócios, na vida pública e entre elas. O que explica a existência de múltiplas redes são as necessidades humano-sociais que colocam em movimento a busca de interação e formação de vínculos afetivos, de apoio mutuo, para empreendimentos etc. Uma rede envolve processos de circulação, articulação, participação, cooperação. (CARVALHO, s.d)

Rede pressupõe uma forma de organização horizontal, conectada, autônoma, participativa, colaborativa e de decisão compartilhada, onde o cidadão, as famílias são atendidas em todas as suas necessidades, por todas as políticas de maneira integral.

A organização em Rede amplia as possibilidades de ação, pois facilita a articulação entre as políticas setoriais e organizações, e também que o objetivo de prevenir situações de risco social seja alcançado com êxito.

Como coloca ADULIS (s.d.) a organização em rede favorece:

- . a circulação e a troca de informações;
- . o compartilhamento de experiências;
- . a colaboração em ações e projetos.
- . o aprendizado coletivo e inovação
- . o fortalecimento de laços entre os membros;
- . a manutenção do espírito de comunidade;
- . a ampliação do poder de pressão do grupo.

Devemos considerar ainda que o trabalho em Rede fortalece praticas descentralizadas, transmitem informações e idéias, criam condições para a produção de conhecimento e para a efetiva participação dos envolvidos e facilitam o monitoramento e a avaliação das ações na área da assistência social.

A novas tecnologias da era informacional, é uma valiosa ferramenta nessa conjuntura. Um sistema informatizado de dados, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da rede de proteção social, permite que se

alcance resultados positivos. A circulação do fluxo de informações contribui para o processo de mudança, e facilita a intercomunicação entre os membros que compõem a rede de serviços, tornando as ações mais eficazes.

#### **4 REFERENCIAIS DE ORGANIZAÇÃO DO SUAS: VIGILÂNCIA SOCIAL, PROTEÇÃO SOCIAL E DEFESA SOCIAL E INSTITUCIONAL**

O Sistema Único estabelece que, na organização e hierarquização dos serviços há que se considerar três referências: a vigilância social, a proteção social e a defesa social e institucional.

O Sistema de Vigilância Social como afirma Sposati (2004) se pauta na assistência social como política social responsável que deve detectar as situações de vulnerabilidade e de risco dos cidadãos e suas famílias, bem como informar as dimensões e característica dessas situações.

A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável. (NOB-SUAS 2005, pg. 21)

A vigilância social implica em constantes estudos territorializados e ainda na manutenção de sistema informatizado de monitoramento detectando as demandas de proteção social básica e especial da assistência social e monitorando o funcionamento, as instalações, a qualidade dos serviços oferecidos e a distribuição territorial.

Assim, o sistema de vigilância social busca a garantia quanto à efetivação da política de assistência social, já que conhece o cotidiano de vida das famílias, o lugar onde vivem, sendo responsável pela identificação e informação dos territórios de vulnerabilidade e risco dentro do Município. A vigilância social favorece o desenvolvimento de ações de prevenção e monitoramento das situações de riscos e vulnerabilidade dos cidadãos.

Como coloca a NOB-SUAS 2005, a vigilância social 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; identifica pessoas com deficiência, abandono, com redução da capacidade pessoal e exerce especial vigilância sobre os serviços de proteção social especial (abrigos, moradias provisórias, albergues, etc...).

Vigilância socioassistencial é assumida como função preventiva e antecipadora da ocorrência de riscos e vulnerabilidades sociais, pela produção de estudos, pesquisas, diagnósticos sociais, indicadores e índices para identificar situações de exclusão social e, como decorrência, produzir sistemas de informações, mapeados e subsídios para orientar o planejamento da ação. Ela é considerada ainda, como garantia do alcance de padrões de cobertura e de qualidade dos serviços. (V Conferência Nacional de Assistência Social, 2005)

Quanto a Proteção Social operada através do SUAS, deve regular a proteção social básica e a proteção social especial para determinadas situações de vulnerabilidade e risco social.

A proteção social básica é destinada á população que vive em situação de vulnerabilidade social em virtude da pobreza, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, e/ou fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social. Tem por objetivos prevenir situações de risco por meio de desenvolvimento de ações e o fortalecimento de vínculos familiares e/ou comunitários. Tais ações e serviços de proteção social básica devem ser organizados, coordenados e executados através do CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, localizados em áreas de vulnerabilidade social.

A proteção social especial pode ser de média complexidade ou alta complexidade, é destinada as famílias e indivíduos que encontram-se em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso e exploração sexual, situação de rua, trabalho infantil, uso de substancias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, enfim indivíduos e famílias com direitos violados, e tem por objetivo prover serviços de atenção a esses indivíduos.

A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB-SUAS 2005, pg. 19)

A proteção social no âmbito do SUAS rege-se pelos princípios da matricialidade sociofamiliar, territorialização, a proteção pró-ativa (prevenção de situações de risco social), integração à seguridade social, integração às políticas sociais e econômicas. E tem por garantias a segurança da acolhida; segurança social de renda; segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

A proteção social de assistência social conforme coloca que a PNAS (2004) deve garantir segurança de sobrevivência á idosos, pessoas portadoras de deficiência, á indivíduos e famílias vitimas de calamidades, e de forte fragilidade pessoal e familiar em especial ás mulheres chefes de família, através de benefícios continuados e eventuais. (se for transcrição da PNAS deve obedecer as normas de citação)

A PNAS/2004 coloca ainda que as ações os serviços socioassistenciais ofertados no âmbito do SUAS devem garantir o restabelecimento de vínculos pessoais, familiares, comunitários e de segmento social, mediante ofertas de serviços desenvolvidos em rede para os diversos ciclos de vida, considerando suas características e necessidades.

A proteção social através de serviços e ações socioassistenciais operados em rede devem proteger e recuperar as situações de abandono e isolamentos de idosos, jovens, adultos, crianças e adolescentes resgatando a capacidade de convívio, construindo autonomia. Desse modo à assistência social legitima as demandas de seus usuários e configura-se como espaço de ampliação de protagonismo.

A Defesa Social e Institucional prevê que a proteção social básica e especial devem ser organizadas pelos vários órgãos que prestam serviços na área de assistência social de forma que garanta a seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais assegurados no SUAS, assegura



também o direito a um atendimento digno sem procedimentos vexatórios e coercitivos; direito a acessar a rede de serviço sem longa espera e de acordo com sua necessidade; direito a informação; direito do usuário a manifestação de seus interesses; direitos do usuário a oferta qualificada de serviço, o direito a convivência familiar e comunitária, entre outros.

No âmbito do SUAS a rede de serviços socioassistenciais defende os direitos de cidadania, já que considera o cidadão, a família como sujeito protagonista da rede de serviços, e ainda abre espaços e oportunidades no campo social para o exercício de cidadania ativa.

Nessa perspectiva os serviços de proteção social básica e especial devem ser organizados de forma que garanta aos seus usuários o pleno acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e da sua defesa. Para tanto, os usuários devem contar com locais como, por exemplo, Ouvidorias Públicas onde possam se manifestar quanto à violação dos seus direitos.

Isso implica na ruptura com o paradigma conservador que identifica os usuários da política de assistência social como necessitados, mendigos, pobres, etc. idéias tutelares e subalternizadas que discrimina e aparta os usuários do reconhecimento como sujeitos de direitos.

O SUAS realiza a garantia de proteção social ativa, isto é, 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, pg. 21)

## **5 MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM CENTRALIDADE NA FAMÍLIA BRASILEIRA**

O SUAS tem como um de seus eixos principais a Matricialidade Sociofamiliar, o que coloca a família na centralidade das ações da política de assistência social.

Vale lembrar que o fato de voltar à atenção para a família não é novo para as legislações brasileiras, o reconhecimento da importância da família está explícito tanto na Constituição Federal de 88 como na LOAS, e também no Estatuto da Criança e do Adolescente, e no Estatuto do Idoso, entre outros, todos reforçam o olhar sobre a família.

Há que se chamar atenção, também, para o fato de que na última década a família tornou-se o elemento central da intervenção das políticas de assistência social. Sobre isto, é importante lembrar que a LOAS considera como objetivo a proteção a família, e a determina como um dos focos de atenção da política de assistência social. Em suma, a proteção à família se tornou uma estratégia a ser considerada pela política de assistência social, enquanto alvo privilegiado dos programas sociais, e é nesse sentido que se tem a articulação de alguns programas, de garantia de renda mínima por exemplo, que toma a família como unidade de intervenção. (ALENCAR 2006, pg. 63).

O que o SUAS traz de novidade no olhar sobre a família brasileira é o fato da família estar no centro da proteção social. O SUAS pressupõe que a assistência social deve ser responsável por prevenir situações de risco, alargar a agenda dos direitos sociais, construir estratégias de enfrentamento às demandas apresentadas e romper com a fragmentação programática das políticas sociais.

A família independentemente dos formatos que assume é provedora de cuidados de seus membros e mediadora das relações desses com a sociedade, no entanto ela também precisa ser cuidada. Para que a família tenha condições de prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é preciso que ela tenha a garantia dos meios para tal incumbência.

O SUAS ao pensar a família e nas ações voltadas as suas necessidades, considera que as relações intrafamiliares está condicionada às transformações da sociedade contemporânea, e analisa o impacto das transformações econômicas e sociais no seu interior, considerando também a luta cotidiana para prover a satisfação das necessidades básicas.

Com a crise no mundo do trabalho, a abordagem sobre os temas de família ganha necessariamente novos contornos e especificidades. Famílias inteiras vêm-se abaladas pelo desemprego estrutural. Os pais perdem seus postos de trabalhos, muitas vezes de maneira irrecuperável. Mulheres voltam ao mercado, não mais na figura de complementadoras da renda

familiar, mas como principais responsáveis pelo orçamento doméstico. Os filhos, por sua vez, vivem o assombro de uma sociedade que ameaça não lhes abrir espaço no mercado formal de trabalho, a despeito de toda a dedicação e investimentos eventualmente realizados pela família em sua formação educacional e profissional. (GUIMARÃES E ALMEIDA, s.d. pg. 129)

A família brasileira mesmo com as evoluções das legislações na área da assistência social é carente de proteção por parte Estado e ainda sofre com a falta de cuidado e de atenção especial, já que até então contavam com uma rede de proteção social fragilizada. Diante da inoperância ou até mesmo ausência de proteção social a família tenta resolver na esfera privada questões de ordem pública, como por exemplo, os problemas originados da precarização das relações de trabalho.

É a família que materializa os impactos dos processos sociais, econômicos e do mundo do trabalho através da pobreza, da miserabilidade, e da exclusão social.

Sobre esse prisma a matricialidade sociofamiliar tem o papel de destaque no contexto da PNAS/2004. A centralidade na família pressupõe a superação da focalização no âmbito da assistência social e parte do princípio:

[...] 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, pg. 35).

Nessa ótica a política pública de assistência social deve realizar-se de forma integrada as outras políticas setoriais particularmente com as de Educação, Saúde, Cultura, Emprego, Esporte, Habitação, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos (PNAS 2004, pg. 36).

Assim os referenciais de organização para gestão do SUAS que são a proteção social, a defesa institucional e social e a vigilância socioassistencial são as principais ferramentas do planejamento das ações.

## **6 TERRITORIALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE ACESSO AOS SERVIÇOS**

A territorialização tem se constituído em uma estratégia na implantação do SUAS a fim de que os serviços fiquem mais próximos da população, bem como possibilita conhecimento das situações de vulnerabilidade e risco social, através da análise do cotidiano e estudo cultural sobre a população que vive no território, visando assim promover a inclusão social e melhorar a qualidade de vida daquela população, resolvendo os problemas concretos, buscando soluções a partir da divisão territorial que identifique conjuntos populacionais em situação similar.

A territorialização permite que o Município conheça melhor as necessidades dos cidadãos, os locais vulnerabilizados e excluídos e suas potencialidades, e principalmente deixa a comunidade gerir -se segundo características próprias, exigindo que a o Poder Público local seja catalizador de forças econômicas e sociais dentro da região, se reorganizando em forma de redes horizontais havendo cooperação entre os Municípios, sobretudo em torno de programas setoriais.

A territorialização é o pilar da organização do SUAS.

## **7 CONTROLE SOCIAL E O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO**

Entre outras importantes conquistas expressas na Constituição Federal de 1988, está o direito a participação política dos cidadãos na formulação, gestão e avaliação das políticas públicas através dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais.

Historicamente os conselhos surgem como instrumento de luta pelo poder, organização econômica e mecanismo de gestão. Contendo elementos próprios na sua organização: uma base social concreta como expressão de uma coletividade, a representação desta era baseada em um mandato vinculado e revogável e desenvolvia funções legislativa e executiva. (Pereira, s.d., pg. 2)

A partir de então, os conselhos representam uma expressão inovadora na gestão e na implementação das políticas sociais públicas. São espaços democráticos norteados pelos princípios da participação, justiça, equidade, descentralização e fortalecimento do controle social.

Um espaço que se diz instrumento de concretização da democracia deve fazer com que a sociedade civil participe da gestão e / ou da definição de políticas públicas. Para tanto, a ampliação dessa democracia vai depender de vários fatores relacionados à sua forma de representação e funcionamento.

O controle social definido como ações, é desenvolvido especialmente pelos Conselhos que, tem como entre outras as atribuições a de monitorar, fiscalizar e avaliar as condições em que a assistência social está sendo constituída e desenvolvida. A fiscalização sobre as ações do governo é uma forma segura para evitar a usurpação e o predomínio do interesse privado sobre o interesse público, que é uma prática cotidiana no Brasil.

O controle da sociedade civil sobre o Estado no âmbito da política de assistência social, pode ser exercido sob duas perspectivas diferentes. Uma de natureza técnica, em relação à fiscalização administrativa; e a outra, de natureza sóciopolítica, onde há um verdadeiro envolvimento da sociedade civil nos assuntos que preenchem a agenda do governo.

Gerir sistemas públicos como o da assistência social com a participação da sociedade, apresenta-se como um desafio para a cultura política brasileira, que na área da assistência social tem como fundamento o assistencialismo e a benemerência e não o direito e a participação democrática.

A nova cultura de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, e aqui mais especificamente a da assistência social, ainda não foi compreendida pelos usuários desta política.

A concepção equivocada de ajuda e favor que a grande maioria dos usuários têm da assistência social dificulta o entendimento da importância de sua efetiva participação na discussão, elaboração, acompanhamento e avaliação dos serviços á eles dirigidos.

O baixíssimo nível de atuação dos usuários nos Conselhos, Fóruns, Conferencias na área de assistência social deve-se a visão que grande parte das

organizações tem de seus usuários: pessoas dependentes, tuteladas e incapazes assim, precisam de alguém que represente-os, já que entendem que estes não possuem capacidade para tal tarefa.

Na proposta de gestão do SUAS, o grande desafio é criar mecanismos de participação dos usuários nas instancias deliberativas, especialmente nos Conselhos. Para tanto, é necessário trabalhar a visão errônea de que os usuários não podem participar por não terem competência. É preciso garantir a participação destes enquanto sujeitos de direitos e não mais sub-representados pelas Secretarias e Entidades da área de assistência social, rompendo com a lógica da tutela tão presente na área.

Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários. (PNAS 2004, pg. 46).

Para fomentar a participação destes nas instancias deliberativas, é imprescindível a criação de espaços onde eles possam discutir suas necessidades sem medos, um local onde eles possam ter acesso a informações sobre os seus direitos. Nesse sentido a plena divulgação pelos órgãos dos direitos de seus usuários configura-se como instrumento fundamental de promoção do protagonismo desses atores.

A conquista da participação na formulação, fiscalização, da política de assistência social está garantida legalmente. Cabe a nós membros da sociedade, lutar pela efetivação do nosso direito a participação.

## **8 AS DIFICULDADES PARA IMPLANTAR O SUAS: UM BREVE ESTUDO**

Para uma melhor apreensão das dificuldades e desafios que se tem colocados à implantação do Sistema Único da Assistência Social, realizamos uma pesquisa em município localizado no Oeste do Estado de São Paulo, com 23.201 habitantes com aproximadamente 6.472 famílias. Segundo consta no Plano

Plurianual de Assistência Social (2007-2009) cerca de 11,14% das famílias encontram-se em situação de extrema pobreza, e 22,8% das famílias em situação de pobreza, totalizando uma soma de 33,94% de famílias que vivem em condições de exclusão e vulnerabilidade social. A escolha do município se deu por ser esse o local de residência e estágio obrigatório de duas das integrantes do grupo.

Para levantamento de dados foram realizadas entrevistas estruturadas com o gestor municipal, assistentes sociais da Divisão Municipal de Assistência Social e das Entidades Sociais, e com a presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, além da pesquisa documental. As entrevistas tiveram como objetivo conhecer como o SUAS está sendo apreendido e construído e quais as possíveis dificuldades encontradas .

O Município começou a “pensar” no SUAS, apenas em dezembro de 2006, quando o governo federal destinou recursos para o Programa de Atendimento Integral à Família - PAIF (principal programa de proteção social básica financiada pelo governo federal)

O programa tem como objetivo desenvolver ações e serviços básicos, continuados para as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, e indica o financiador que as ações só podem ser desenvolvidos no Centro de Referência da Assistência Social- CRAS, que é uma das unidades obrigatórias de execução do SUAS, no atendimento às situações de proteção social básica. A partir de então, a Divisão Municipal de Assistência Social passou a pensar em implantar o CRAS.

O Centro de referência é apenas uma unidade pública estatal, um equipamento com oferta de serviços de proteção social básica, e não pode ser confundido com todo o sistema de proteção social municipal, o CRAS é somente uma das unidades que compõem o SUAS.

Nas entrevistas realizadas detectamos que os entrevistados reduziram todo sistema SUAS ao CRAS, como aponta o depoimento colhido: “estamos na fase inicial, apenas em discussão entre a DMAS e DRADS.” (gestor)

Necessário se faz elucidar que as negociações em andamento entre a referida divisão e a Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social<sup>3</sup> estão ocorrendo para a implantação de um Centro de Referência da Assistência Social, equipamento que será o executor do Programa de Atendimento Integral à Família.

Questionada sobre o mesmo assunto a Presidente do Conselho Municipal Assistência Social respondeu: “o Município encontra-se na situação de gestão básica.”

Tal afirmativa aponta para a análise de que nem mesmo a presidente do conselho conhece o que seja o SUAS, o que nos leva à analisar que o conselho municipal, não possui entendimento do que seja o SUAS e portanto, caso não se capacite, não possui condições de acompanhar, controlar e fiscalizar as ações na área da assistência social, o que torna nulo o espaço oficial, reconhecido de participação popular.

A mesma concepção foi verificado junto às técnicas que trabalham no órgão gestor da política de assistência social, como ilustra os depoimentos a seguir.

[...] no Município, a implantação começou com a parte teórica, através de reuniões na DRADS, estamos na fase de entendimento do SUAS. Pelo fato também da troca de governo municipal trocou o gestor que não é da área social, e isso complica a implantação. Assistente social –1  
A implantação do SUAS está acontecendo com a participação dos técnicos em reuniões e discussões com o gestor municipal Assistentes sociais 2,3.

Na entrevista realizada com as entidades, perguntamos sobre a implantação do SUAS, a participação destas neste processo e os passos dados até agora. Através das respostas dadas, constatamos que as entidades não estão envolvidas no processo de implantação, como afirma a resposta abaixo:

A implantação do SUAS no Município ainda está em fase de construção teórica, discussão geográfica e definição geográfica de acordo com o porte do Município, a participação da entidade nessa implantação é que geograficamente a entidade está localizada no “centro do bolsão dos usuários dos CRAS”, pois quando fala no SUAS eu entendo em CRAS, a entidade através da Coordenação se coloca a disposição cedendo espaço

---

<sup>3</sup> Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS é uma unidade técnica - administrativa, descentralizada da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Regional.



físico já que a verba é destinada a espaço físico, a construção por exemplo (Entidade 1)

escuta-se falar que existe alguma mobilização para a implantação do SUAS, mas ainda não aconteceu de fato. A entidade não participa da implantação, apesar de fazer atendimento a criança e adolescente, mas não está envolvida na discussão junto ao órgão gestor ou Conselho do Município, nunca fomos convidados ou convocados a participar e isto nos leva a constatar a falta de anseio do órgão gestor e dos atores envolvidos em efetivá-la, como política pública definida na legislação.” (Entidade 2)

A falta de conhecimento das entidades sociais sobre o sistema é preocupante, uma vez que o mesmo exige das organizações um novo jeito de atuar o SUAS determina a atuação em rede, exigindo organização horizontal, conectada autônoma participativa, colaborativa e de decisão compartilhada. Há que se analisar ainda que organizações estão à margem de qualquer processo, mesmo que seja o de implantação do CRAS, contrariando a diretiva de participação, de decisão compartilhada, enfim contrariando a concepção de rede.

Com a preocupação de entendimento de como o SUAS deva ser implantado no município, perguntamos aos entrevistados como o sistema deve ser materializado no Município, nesse sentido as falas são elucidativas.

Em relação ao gasto do recurso do PAIF, que não pode ser utilizado para pagar o assistente social e outros profissionais especializados, pagar aluguel do local, material de consumo. Enfim, o gasto do recurso. Gestor através da implantação do CRAS, que será a porta de entrada para o reconhecimento da assistência social como política pública. Assistentes Social.

A fala da de uma assistente social representa a concepção expressa pelas outras duas técnicas entrevistadas, bem como pela presidente do Conselho Municipal de Assistência Social , novamente reduzem o sistema a uma unidade de atendimento.

A fala do gestor demonstra que a preocupação com a questão financeira, entendemos que, para que o Sistema se efetive há que se ter recursos financeiros em quantidade e qualidade suficientes, porém a organização já deve ser iniciada considerando os recursos existentes no município. Ações como a metodologia do trabalho com família, a formação de redes, entre outros devem ser (re) organizados a partir da disponibilidade orçamentária existente.

Os recursos, de que fala o gestor, oriundos do PAIF devem ser utilizados em trabalhos com as famílias demandárias da proteção social básica, aquelas em situação de vulnerabilidade e pobreza. Os serviços prestados pelo PAIF devem oferecer segurança de acolhida, rendimento e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Em nossa pesquisa, questionamos sobre os critérios utilizados para definir a implantação do CRAS e se estes dados são utilizados em outras situações, nos deparamos com a seguinte resposta: “ainda não temos o local, estamos estudando. Gestor.”

O Gestor, responsável pela gestão da política de assistência social no município, não soube dizer quais dados estão sendo utilizados para realizar o estudo do local de implantação do CRAS.

Dois dos assistentes sociais responderam que “o critério utilizado foi o bairro com o maior foco de pobreza e exclusão social[...] e os dados utilizados são o do Programa Renda Cidadã e Bolsa Família. Assistente social.”

As técnicas, nas respostas, demonstraram conhecer perfeitamente como implantar um sistema de vigilância social e quais são suas fontes de dados, portanto existe o conhecimento de como se iniciar a implantação do sistema, ou seja detectando as áreas de vulnerabilidade e risco social, a partir de estudos, de levantamento e análise de dados sendo que muitos estão armazenados na própria Divisão Municipal de Assistência Social.

A assistência social é uma política pública, direcionada a população em situação de vulnerabilidade, pobreza, risco e exclusão social. E tem como uma de suas diretrizes de organização, a participação da população usuária na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo. Assim sendo, enfatizamos em nossa pesquisa se o SUAS está sendo discutido com a população usuária e quando isso acontece.

As respostas obtidas confirmam que a participação da população não existe, como já apontamos uma indicação dessas em resposta anterior da Presidente do Conselho:

Não há discussão da implantação do SUAS no Município (Gestor)

Não, nem os funcionários da Divisão Municipal de Assistência Social estão participando. (Assistente Social)

Não, nunca foi apresentada a população, não existe mobilização para a divulgação do SUAS no Município. (Assistente Social da entidade social)

Podemos observar a partir das respostas obtidas que no Município, a população, seja ela usuária ou não, não participa da formulação, deliberação, e avaliação da política de assistência social, nesse município o processo participativo da sociedade no processo de gestão da política de assistência social é nulo, enquanto processo político.

A assistência social assim como outras políticas públicas (saúde, educação...), deve contar com a participação maciça da população demandatária. Fica claro que isso não acontece nesse Município, devido à visão conservadora, tutelar, de incapacidade e ajuda, que os atores envolvidos com a política de assistência tem de sua própria área de atuação, devendo primeiramente essa visão ser superada para avançar na concretização do sistema.

Vemos que a falta de conhecimento dos trabalhadores da política de assistência social no Município (gestor, assistentes sociais, entidades...) é um dos entraves da materialização do SUAS.

Enquanto não acontecer entendimento claro, de toda população envolvida, sobre o sistema, o SUAS não se concretizará.

## **CONCLUSÃO**

Podemos concluir então, que o conservadorismo ainda presente nesta política, impede o avanço e a materialização do SUAS, não apenas no Município pesquisado, mas em todo o território nacional.

Os trabalhadores envolvidos com a área devem se posicionar e lutar em favor da política, e para isso, é preciso buscar conhecimentos sobre todo o

contexto que envolve o SUAS, que através do presente estudo notamos que não é exatamente isso que vem acontecendo.

É necessário haver uma discussão ampliada no Município, sobre a Política Nacional de Assistência Social - SUAS envolvendo o órgão gestor, os assistentes sociais, todas Entidades Sociais e principalmente os usuários. Dessa forma, poderá se colocar na agenda pública os direitos socioassistenciais dos usuários, as situações de vulnerabilidade e a identificação do "lócus" onde essas situações se concentram, procedimentos iniciais para efetivação do SUAS.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADULIS, D. **O desafio das redes**, Rio de Janeiro, s.d. mimeo

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL** Conselho Nacional de Assistência Social Resolução nº 130 –, Brasília, 2005

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL** Resolução nº 145 Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília 2004

CARVALHO, M. do C. B. de, **A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos**. Disponível em: <[http://rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmtes\\_abr2003.cfm](http://rits.org.br/redes_teste/rd_tmtes_abr2003.cfm)> Acesso em: 09 out. 2006

CAVALCANTE, M. P, **Participação e Controle Social em Saúde**. Disponível em: <[http://www.cassi.com.br/a\\_empresa/conselho\\_de\\_usuario/documentos/participacao.pdf](http://www.cassi.com.br/a_empresa/conselho_de_usuario/documentos/participacao.pdf)> Acesso em: 29 jun. 2007

GUARNIERI, M. C. de L. **Redes: novo paradigma**. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/redes\\_teste\\_rd\\_tmtes\\_out2005.cfm](http://www.rits.org.br/redes_teste_rd_tmtes_out2005.cfm)> Acesso em: 13 out. 2006

GUIMARÃES, Rosamélia Ferreira e ALMEIDA Silvana Cavichiolli Gomes **Reflexões sobre o trabalho social com famílias** in Família Redes, Laços e Políticas Públicas 2º ed. São Paulo Cortez, 2006

LOPES, Márcia Helena Carvalho **O tempo do SUAS** in Revista Serviço Social e Sociedade, nº 87 ano XXVI Especial 2006 São Paulo Cortez, 2006

SPOSATI, A. **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS** in Revista Serviço Social e Sociedade, nº 78 ano XXIV São Paulo Cortez, 2004

YASBEK, M.C. **Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social no governo Lula** Edição de 24 de dezembro de 2004. Caderno Especial nº 5. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br/cadespecial34.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2007