

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um recorte do Município de Resende – RJ

Wagner Nery Copola¹

Resumo

A preocupação básica deste estudo é refletir sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no município de Resende/ RJ, tendo como principal objetivo analisar e avaliar a implementação do SUAS, trazendo como parâmetro de avaliação os princípios e diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (com as mudanças referentes a Lei 12.435 de 2011), os objetivos e eixos estruturantes apresentados pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS e as regulamentações e critérios da Norma Operacional Básica – NOB, bem como fazer um recorte sobre a atual conjuntura do município no que tange a Política de Assistência Social.

Palavras-chave: SUAS, Implementação de Política, Assistência Social.

SINGLE SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE: a cut of the Municipality of Resende - RJ

Abstract

The main concern of this study is to reflect on the Unique System of Social Assistance - SUAS, in the city of Resende / RJ, with the main objective of analyzing and evaluating the implementation of SUAS, bringing as a parameter of evaluation the principles and guidelines of The Organic Law (Law 12,435 of 2011), the objectives and the structural axes presented by the National Social Assistance Policy (PNAS) and the regulations and criteria of the Basic Operational Standard (NOB), as well as reduce the current situation of the municipality in relation to the Social Assistance Policy.

Keywords: SUAS. Implementation of Policies. Social Assistance.

¹ Assistente Social. Docente do curso de Serviço Social, do Centro Universitário Geraldo Di Biase – UGB/FERP. Mestrando em Ensino de Ciências da Saúde e do Meio Ambiente - UNIFOA.

Introdução

A assistência social é uma política pública historicamente marcada pela filantropia, benesse e primeiro-damismo. Até os dias atuais, onde legalmente se configura enquanto política pública, ainda impera a lógica do assistencialismo e do clientelismo, que se configuram como troca de favor e ajuda e não um direito.

Seu primeiro marco histórico data da década de 30, onde o Estado assume a competência das ações assistenciais mantendo, porém, as características de benesse e favor, atuando assim, de forma compensatória. Anteriormente a isso, a assistência social era oferecida como uma caridade por instituições religiosas e pessoas de alto poder aquisitivo.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

O interesse em estudar a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – no município de Resende, situado no Estado do Rio de Janeiro, está exatamente nesta importância dada às características culturais, sociais, econômicas e políticas da região. Por exercer a profissão nesta cidade, inserido como Assistente Social da proteção básica, em um CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, entende-se ser de grande relevância avaliar o processo de implementação do SUAS, nas condições peculiares de Resende.

Muitos foram os desafios para executar essa pesquisa, contudo, espera-se que este trabalho possa contribuir para o desenvolvimento da política municipal, visto que trará informações importantes para as tomadas de decisões futuras, seja pela continuidade das ações ou mudança no percurso; espera-se ainda, que possa contribuir para a melhoria do sistema da Assistência Social em Resende, onde este possa servir como material de estudo e análise para as novas avaliações da política setorial de assistência social e até mesmo de outras políticas sociais.

Desenvolvimento

Historicamente no Brasil, a Assistência Social, ao longo das décadas, foi marcada por práticas assistencialistas, clientelistas e tuteladoras. Com organização de base conservadora, marcada pela benemerência e filantropia de organizações sociais em detrimento de ações públicas, somente em 1988, com a aprovação da Constituição Federal, a “constituição cidadã”, a assistência social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, ou seja, parte do sistema de proteção social brasileiro, direito do cidadão, dever do Estado, a quem dela necessitar, sem contribuição prévia. Foi a última política que compõe e seguridade a ser regulamentada, através da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, lei esta conquistada por muitos atores, entre trabalhadores da área e organizações da sociedade civil; representando um marco na garantia de direitos dos cidadãos e de acesso aos benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais, instituindo ainda, ações de enfrentamento a pobreza.

No artigo primeiro da LOAS, define-se:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê as mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Um documento de grande importância se faz presente nesse estudo, para melhor apreender o tema abordado, através da Resolução Nº 13 de 04 de Julho de 2013 da CIT – Comissão Intergestores Tripartite, que tem como objetivo pactuar as prioridades e metas específicas para a gestão municipal do SUAS no período de 2014 a 2017.

Nessa resolução é apresentada o que cada município deverá cumprir (metas da Política de Assistência Social) num período igual a quatro anos, tanto na Proteção Social Básica, quanto na Proteção Social Especial; dentre as metas, estão reordenamento dos serviços de convivência; acompanhamento PAIF/PAEF de famílias prioritárias do CadÚnico; realizar o cadastro e atendimento de população em situação de rua, incluindo-os no CadÚnico, entre outras ações.

São estabelecidas ainda ações que deverão ser executadas diretamente pela Gestão Municipal, como por exemplo os vínculos trabalhistas das equipes de trabalho

e gestão da política de assistência; estruturação das Secretarias Municipais de Assistência Social (de acordo com o porte do município); adequação da legislação municipal às normativas do SUAS.

Quanto ao controle social, é designado que se amplie a participação e representação de usuários e trabalhadores e a regularização dos conselhos de Assistência Social quanto ao controle do Programa Bolsa Família.

O foco do estudo se dá no município de Resende localizado na região do Vale do Médio Paraíba Sul Fluminense, em estratégica posição geográfica entre o Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte; o município, está no coração principal eixo maro econômico do país.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população do município era igual a 119.769 habitantes, com cerca de 93,79% de pessoas residentes na área urbana e 6,21% em área rural.

A estrutura econômica de Resende, demonstra expressivo e acelerado crescimento, sendo considerada uma referência nacional em logística e infraestrutura; dispõe de um significativo e importante Pólo Industrial (metal-mecânico, químico, farmacêutico e automotivo), dentro os quais se destacam: INB – Indústrias Nucleares do Brasil, Novartis Biociência, Volkswagen, Votorantim Siderurgia, Nissan do Brasil Automóveis, etc.; além de ser sede do segundo maior complexo militar do mundo, a Academia Militar das Agulhas Negras – AMAN, formadora de oficiais combatentes do exército, o que faz do município um território de bastante conservadorismo das tradições.

Apesar de Resende expressar uma grande estrutura econômica e crescimento na indústria e demais setores, responsável por 65% do PIB brasileiro (Produto Interno Bruto), um dado nos chama atenção, no que diz respeito às despesas municipais e o destino do orçamento; segundo o diagnóstico sócio territorial apresentado pelo MDS, cerca de 1,79% do orçamento total foi aplicado a Assistência Social, o que nos remete a forma e preocupação com a população vulnerabilizado do município.

Conforme dados do Censo Demográfico de 2010, no município a taxa de extrema pobreza era de 2,76%, representando 1.960 pessoas com renda abaixo de R\$ 70,00 reais, dentre as quais 277 residem na zona rural e 1.683 em área urbana.

O SUAS, por ser um sistema descentralizado se materializa em quatro esferas de atuação: Federal, Estadual, do Distrito Federal e Municípios. Assim, na gestão municipal pode se apresentar em inicial, básica e plena.

A gestão inicial se caracteriza pelo atendimento a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais.

Resende está inserido na forma de gestão plena, através da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SMASDH, sendo as ações de assistência social, ofertadas através dos serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Entende-se como Proteção Social Básica,

Tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais, e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras). (PNAS, 2004)

A Proteção Social Básica é executada nos Centros de Referência da Assistência Social- CRAS, que se constituem como uma unidade pública que também tem por função o mapeamento e articulação dos serviços de proteção básica do território, onde são preconizados os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos, além das brinquedotecas e do Projovem.

O Município conta com cinco CRAS fixos, localizados em áreas que apresentam um maior índice de famílias em vulnerabilidade social e um CRAS Itinerante, que atende as comunidades rurais em um ônibus adaptado; onde três possuem cofinanciamento do MDS e 02 dois equipamentos não cofinanciados.

Nos CRAS são executados o acompanhamento familiar e os programas citados anteriormente, dentre eles o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de quatro a catorze anos, denominado Brinquedoteca e é conduzido por uma Pedagoga e o SCFV para adolescentes de catorze a dezoito anos e ainda segue a nomenclatura de PROJÓVEM.

Existem também, os benefícios eventuais, que são o Programa Sacola Cheia, que consiste na concessão de cento e dez cestas de frutas e legumes semanais, por CRAS, por um período de seis meses e o Programa do Ticket, que é um vale no valor de R\$ 72,00 onde o usuário poderá comprar alimentos nos mercados credenciados.

Os serviços de convivência para idosos são realizados nos Centros de Convivência para Idosos- CCI, localizados em três bairros do município. São ofertados aulas de dança de salão, ioga, artesanato, teatro, fisioterapia preventiva em grupo, grupos reflexivos, coral e passeios culturais. Atualmente frequentam os três polos cerca de quatrocentos idosos.

A Proteção Social Especial (PSE),

Se organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos. Devido à natureza e ao agravamento destas situações, implica acompanhamento individualizado, continuado e articulado com a rede. A PSE se organiza em Média Complexidade e Alta Complexidade. (PNAS, 2004)

Segundo Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS 109/2009), a Proteção Social Especial se divide em média complexidade e alta complexidade. A média complexidade atenderá famílias que tiveram direitos violados, porém não houve necessidade de acolhimento institucional. Já a alta complexidade atenderá usuários que por terem seus direitos violados, romperam seus vínculos e necessitaram o afastamento do lar e o acolhimento institucional. Em Resende a média complexidade é coordenada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. A alta complexidade é gerenciada pela Fundação CONFIAR, não tendo a SMASDH nenhuma gerencia, porém realiza o repasse financeiro para os serviços, que são as casas de acolhida.

Na Proteção Social Especial, o município conta com um CREAS cofinanciado pelo MDS.

A média complexidade em Resende engloba cinco programas: Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, Família Acolhedora, Centro de Referência Especializado no Atendimento da População em Situação de Rua- CREPOP e o Serviço de Abordagem Social – SEAS.

CREAS: Unidade que atende usuários com direitos violados. Divide a atuação em atendimento a idosos e atendimento a criança e adolescentes (medida protetiva, cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida, medida socioeducativa de serviço a comunidade e abuso sexual).

Família Acolhedora: Programa de acolhimento de crianças e adolescentes em uma família substituta, tendo como objetivo de promover o retorno à família de origem. O programa conta com capacidade inicial de acompanhamento à dez famílias, hoje temos oito cadastradas. Cabe pontuar que na diretriz do programa, sua vinculação é à alta complexidade.

CREPOP: Atendimento e acompanhamento a pessoas em situação de rua. Funciona como uma casa dia, onde os usuários passam o dia, tem oficinas socioeducativas, café da manhã, almoço e janta, guarda de pertences e local para descanso diurno.

SEAS: Programa destinado a localizar e referenciar pessoas que utilizam a rua como espaço de sobrevivência.

Na Alta Complexidade, temos a Casa de Acolhida: Casa lar destinado a crianças de 0 a doze anos que tiveram que ser afastadas do lar e a Nossa Casa: Casa lar destinada a adolescentes de treze a dezoito anos que foram afastadas do lar.

É importante pontuar que a SMASDH possui o Fundo Municipal de Assistência Social, que funciona através de lei e tem como ordenador de despesas o secretário municipal.

O modelo de avaliação de Políticas ainda é pouco visível em estudos relacionados à política pública, vemos particularmente, como predominante uma avaliação menos amplas, mais pontual, que pouco se volta à preocupação para com o público atendido. A avaliação de programas e projetos são aportes bastantes significativos que se relaciona à política pública em si; contudo a avaliação de políticas nos dá uma visão ampla, servindo de instrumento de melhoria por parte do Estado e da Sociedade, que permite compreender supostas carências no espaço

político/administrativo, podendo ser usado como um norteador para mudanças e melhorias.

Ainda, pode-se afirmar, principalmente no âmbito de inúmeras desigualdades sociais – reflexo das múltiplas expressões da Questão Social – a veracidade compreendida no campo da avaliação de políticas, sendo a política social, capaz de intervir em tais demandas, tendo alcance na proteção social e no bem-estar.

Assim, entende-se a dimensão profunda que só a avaliação de políticas é capaz de fazer, num contexto onde, num primeiro momento a assistência social se faz presente como política de garantia de direitos, com ações que nem sempre atende de fato o público beneficiado; indo mais além na avaliação de políticas é capaz de identificar os limites de atuação de programas e projetos, que em muitas situações são mal geridas ou com foco distorcido de sua real possibilidade de atuação.

Conclusão

Diante do exposto, concluiu-se que a Política de Assistência Social, apesar de sua posição de benesse, espaço que historicamente ocupou, encontra-se hoje numa dimensão de garantia de direitos àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Por muito tempo, essa política foi decretada como política para os pobres, numa visão clientelista, de ajuda contínua tanto pela sociedade, quanto pelo próprio governo, que a elegeu como tuteladora, de base conservadora.

A Assistência Social, em meio a lutas, alcançou e conquistou seu patamar como política pública, fundamentada nos princípios da universalidade, equidade e justiça social, contudo, após poucos mais de 20 anos, percebe-se que há muito o que se caminhar, frentes às múltiplas expressões da questão social, vigentes na contemporaneidade.

Percebemos, que em Resende, onde o estudo foi desenvolvido, pouco se é investido nessa política, frente ao crescimento da pobreza no município, mostrada pelos índices de pesquisa já realizado. Uma hipótese para esse crescimento da pobreza, seria talvez, pelo aumento de grandes empresas na região onde o município é localizado, favorecendo ainda mais a divisão social.

Sendo assim, o SUAS, pela sua forma de gestão democrática e participativa, nos possibilita a nossa contribuição enquanto sociedade civil e profissional com a construção dessa política no município, fortalecendo suas ações com uma real participação cidadã.

Referências

AGUILAR, Maria Jose & ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB/RH**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.

_____. **Perguntas e respostas sobre o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007

_____. **Guia de Orientação Técnica – SUAS n.º1 – Proteção Social Básica de Assistência Social**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Avaliação de Projetos Sociais**. (s/d) mimeo

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. (Orgs.). **Avaliação por triangularização de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. **Avaliação e Monitoramento**. 1988 (mimeo).