



Gestão estadual do SUAS no Rio de Janeiro: iniciando um debate

The State management of the Single System of Social Welfare (SUAS) in Rio de Janeiro: starting a debate

Mônica de Castro Maia SENNA¹

Resumo: O artigo examina a condução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pela gestão estadual, com base na experiência do estado do Rio de Janeiro no período de 2007 a 2014. Traçou elementos ainda introdutórios para subsidiar o debate em torno das inflexões promovidas na institucionalidade da assistência social no Estado e o papel desempenhado pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) na gestão do SUAS, seus avanços e dilemas. Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisa bibliográfica, levantamento documental e de dados secundários, observação de reuniões da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e entrevistas com técnicos e gestores estaduais. Os resultados indicam um aumento da capacidade institucional e da participação do governo estadual na condução do SUAS, mas também limites importantes de ordem estrutural e político-institucional.

Palavras-chaves: Assistência Social – Rio de Janeiro (Estado). Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - Implementação de políticas - Rio de Janeiro (Estado).

Abstract: This paper examines the conduct of State management of the Single System of Social Welfare (SUAS) based on the experience in the State of Rio de Janeiro from 2007 to 2014. It draws on elements, that are still in their infancy, to support the debate around the changes being pushed for in the institutional character of State Social Welfare and the role played by the State Department of Social Welfare and Human Rights (SEASDH) under SUAS management, and its progress and dilemmas. The methodology involved bibliographical research, documentary surveys, secondary data, observation of meetings of the Bipartite Inter-management Committee (CIB), and interviews with State specialists and managers. The results show an increase in the institutional capacity and in the participation of the State Government in SUAS management, whilst also revealing important structural and political-institutional limits.

Keywords: Social Welfare – Rio de Janeiro (State). Single System of Social Welfare (SUAS) - Policy implementation - Rio de Janeiro (State).

Submetido em: 30/1/2016. Revisado em: 9/4/2016. Aceito: 11/5/2016.

Introdução

Na última década, a política de assistência social brasileira tem passado por significativas alterações em seu formato institucional. A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deu materialidade à previsão constitucional de montagem de um sistema descentralizado e participativo para o campo da assistência social brasileira, tradicionalmente marcado por ações pontuais, fragmentadas, dispersas e descontínuas.

O SUAS propõe um novo ordenamento setorial, caracterizado pela oferta integrada de um conjunto de benefícios, programas e serviços socioassistenciais, de iniciativa pública e da sociedade civil. Reitera a primazia do Estado na gestão e provisão dessas ações e promove a

¹ Professora Associada do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF, Niterói, RJ, Brasil) R. Miguel de Frias, 9, Icaraí, Niterói, RJ, 24220-900. Pesquisadora do CNPq. Esse trabalho é fruto de pesquisa com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Brasília, DF, Brasil) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil). E-mail: <monica.senna20@gmail.com>.

nacionalização da política de assistência social, com estabelecimento de padrões uniformes e qualificados dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional, ao mesmo tempo em que considera as necessidades e especificidades regionais. O SUAS também exige a articulação entre as três esferas de governo, com previsão da instauração da gestão compartilhada do sistema e do cofinanciamento das ações. Ainda do ponto de vista das relações entre os níveis de governo, o SUAS estabelece um conjunto de atribuições e responsabilidades para cada ente federativo, propondo uma lógica cooperativa e articulada, até então inédita na área.

Passada uma década de implantação do SUAS, o momento é propício para analisar os rumos assumidos pelo Sistema e sua capacidade de promover alterações na institucionalidade da assistência social brasileira e no padrão histórico de oferta das ações e serviços socioassistenciais no País. Este artigo se insere nessa perspectiva. Sua proposta é examinar como se tem dado a condução do SUAS pela gestão estadual, tomando como foco de análise a experiência do estado do Rio de Janeiro.

Trata-se de esforço ainda inicial, na medida em que se constata a existência de grande lacuna na produção acadêmica sobre a política de assistência social no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Levantamento bibliográfico preliminar realizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT) para as produções do período 2005-2014 com os descritores 'assistência social' e 'Rio de Janeiro' permitiu identificar a existência de apenas quinze trabalhos, dos quais nenhum efetivamente tratava da gestão estadual da política no Rio de Janeiro. Associado a essa lacuna, observa-se certo esvaziamento dos governos estaduais na condução de políticas sociais no período pós-constituente, principalmente em função da indefinição de papéis e sobreposição de ações. No campo da assistência social, esse aspecto parece ser enfrentado apenas recentemente com a instituição do SUAS.

A preocupação com a gestão estadual do SUAS derivou de uma pesquisa sobre a implementação do SUAS nos municípios fluminenses financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação Carlos Chagas Freitas de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ). Na análise das experiências municipais, a relação com a gestão estadual revelou-se um aspecto a ser mais bem compreendido, o que exigiu a combinação de pesquisa bibliográfica, levantamento documental, observação de reuniões da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e entrevistas com gestores e técnicos municipais e da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) a partir de roteiros de coleta de dados previamente elaborados. Foram enfatizados aspectos institucionais no âmbito da SEASDH, especialmente no que tange ao papel desempenhado por essa instância na condução da política de assistência social no Estado, tendo por referência o período correspondente às duas gestões do governo estadual de Sérgio Cabral Filho (2007-2014). Esse período contempla a implantação do SUAS no Estado e se estende até o fechamento do trabalho de campo.

Este artigo encontra-se estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, faz-se uma breve contextualização do SUAS no âmbito da seguridade social brasileira. Em seguida, traça-se uma breve caracterização da trajetória da política de assistência social no estado do Rio de Janeiro. Por fim, aborda-se a conformação do SUAS

no estado do Rio de Janeiro, com foco na atuação da esfera estadual de governo ao longo de quase uma década.

A implantação do SUAS e os rumos recentes da política de assistência social brasileira

A literatura dedicada ao estudo da política de assistência social no pós-88 parece consensual no que diz respeito às inovações produzidas no padrão histórico de intervenção pública no campo socioassistencial. De fato, o percurso histórico da intervenção do Estado brasileiro na área social tem se caracterizado por seu caráter fragmentado, residual e de corte seletivo, posto em marcha por um precário aparato institucional em termos gerenciais, de recursos humanos, financeiros e materiais e pela baixa qualificação técnico-gerencial e profissional de seus operadores. No caso específico da assistência social, agrega-se a essas características o fato de que a condução da política tem sido fortemente focalizada na pobreza – entendida quase que exclusivamente como insuficiência de renda – além de estar fortemente impregnada de relações clientelísticas e assistencialistas, sendo tratada, por muito tempo, como mecanismo de troca de favores e benemerência, e não como um direito (SPOSATI, 2006; MESTRINER, 2008; LAJÚS, 2009).

A Constituição Federal de 1988 representou uma inovação, na medida em que incluiu a assistência social como política de Seguridade Social, de caráter não contributivo, expressando a perspectiva de sua transição para o campo do direito. A publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993² reafirmou essa perspectiva e reiterou a concepção de que o provimento da política é uma responsabilidade do Estado, que deve assegurar a universalização dos serviços prestados pela assistência social e a garantia de acesso a tais serviços como direito de cidadania.

Porém, a consolidação da assistência social como política pública e como direito de cidadania sofreu forte revés ao longo da década de 1990, impulsionado pela adoção de medidas neoliberais de ajuste estrutural da economia e de revisão do papel do Estado. Um golpe fatal à proposta constitucional foi a implantação do programa Comunidade Solidária (PCS), instituído por meio de Medida Provisória no ano de 1995. O PCS reiterou, segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), tudo aquilo que a LOAS propunha superar, assentando-se em ações pontuais focadas nos chamados ‘bolsões de pobreza’ e direcionadas exclusivamente aos segmentos mais pauperizados. Para essas autoras, o conjunto de ações desenvolvidas pelo PCS não fugiu à lógica da benemerência, o que, de fato, fragilizou fortemente a consolidação da assistência social como direito de cidadania e dever do Estado.

Mudanças concretas nesse quadro começaram a ganhar corpo a partir dos anos 2000 com o estabelecimento da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004), representando um salto significativo para a área da assistência social como um todo. Sua construção foi fruto da discussão coletiva de diversas categorias profissionais e representantes da sociedade civil, consolidada na IV

² A LOAS 1993 (BRASIL, 1993) foi alterada pela Lei Federal n. 12.435/2011 (BRASIL, 2011), considerada a nova Lei Orgânica da Assistência Social.

Conferência Nacional de Assistência Social, que definiu as bases de um novo ordenamento setorial na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social.

Regulamentado pela Norma Operacional Básica (NOB) de 2005 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005)³, o SUAS é definido como um modelo de gestão para a assistência social em todo território nacional, com partilha de responsabilidades entre os três entes federativos. Objetiva dar materialidade e consolidar um sistema descentralizado e participativo previsto na LOAS. Como sublinhado por Sposati (2006), não se trata de programa federal nem tampouco de nova proposta de financiamento para as ações no campo da assistência social, mas da concretização de nova ordenação da gestão da assistência social como política pública.

O SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não contributiva, como responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro (SPOSATI, 2006, p. 111-112).

O ineditismo do SUAS está associado, dentre outros aspectos, ao fortalecimento do papel do Estado na gestão e provisão das ações socioassistenciais, estabelecendo, dentre seus eixos estruturantes, a descentralização político-administrativa com gestão compartilhada entre os três níveis de governo; a territorialização como base de organização do sistema; a matricialidade sociofamiliar como ordenadora das ações; a participação e mobilização da sociedade civil; o repasse regular e automático de recursos fundo a fundo e o cofinanciamento das três esferas de governo; e a adoção de instrumentos de gestão apoiados por sistemas de informações, monitoramento e avaliação das ações (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, 2005).

Estabeleceu, ainda, a distinção de dois níveis de organização da atenção: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), esta, dividida em Média e Alta Complexidade. A PSB possui caráter preventivo e objetiva promover a inclusão social de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou de outra forma de privação social, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Já a PSE destina-se a sujeitos em situação de risco pessoal ou social mais vulneráveis ou expostos a riscos mais graves de rompimento dos vínculos familiares (LOPES, 2006).

Lobato (2009) chama a atenção para os avanços possibilitados pela introdução de uma nova institucionalidade na política de assistência social a partir da implantação do SUAS, sobretudo em relação à expansão do aparato político-organizacional, à consolidação das burocracias públicas e à participação em conjunto dos distintos níveis de governo na condução da política. Todavia, há o reconhecimento de que persistem entraves significativos que podem comprometer a consolidação do arranjo institucional proposto, dentre os quais merecem destaque: o privilegiamento de políticas centradas na pobreza em detrimento da universalização; a permanência de severas restrições aos gastos sociais; e a reificação da baixa qualidade dos serviços prestados (LOBATO, 2009).

³ Em 2012, uma nova Norma Operacional Básica do SUAS foi aprovada por meio da Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013).

No tocante às relações entre os diferentes níveis de governo, cabe destacar, ainda, que a implantação do SUAS está condicionada por um novo contexto federativo, em que democratização, reconcentração de recursos políticos e financeiros no Executivo federal, compartilhamento de funções e estímulo à descentralização são aspectos que se amalgamam na conformação dos sistemas nacionais de políticas públicas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1990) estabeleceu competências concorrentes para a maioria das políticas públicas, fato que, na concepção de Costa e Palotti (2013), implicou a indefinição das responsabilidades e atribuições dos entes federados na condução dessas políticas. Ao mesmo tempo, o contexto de endividamento e crise fiscal que marcou os anos 1990 teve como um dos efeitos a pouca participação e investimento dos governos estaduais nas políticas públicas, culminando em seu esvaziamento.

A essas questões mais gerais se associa, no caso da assistência social, o duplo desafio de institucionalizar um campo de atuação estatal historicamente marcado pelo predomínio da iniciativa privada sem fins lucrativos na provisão de ações e serviços e, ao mesmo tempo, coordenar as ações dos entes federados, cujo traço histórico tem sido menos de cooperação e muito mais de competição em contextos de profundas desigualdades sociais e regionais (COSTA; PALOTTI, 2013). É em meio a esse quadro que o SUAS pretende fomentar a criação de capacidades institucionais para que os governos subnacionais assumam as responsabilidades que lhe são atribuídas na condução do sistema.

O legado histórico da assistência social no estado do Rio de Janeiro: breves apontamentos

Apesar da pouca produção bibliográfica em torno da política de assistência social no estado do Rio de Janeiro, é possível afirmar, em linhas gerais, que a trajetória da assistência social nesse Estado não difere das principais características que modelaram os contornos da assistência social no País, tal como discutido por Oliveira (2003). Isso implica dizer que fragmentação institucional, duplicidade e paralelismo de ações, caráter pontual, emergencial e de improvisado das ações socioassistenciais e uso clientelístico dos recursos são algumas das marcas da assistência social no estado. Todavia, há que se considerar o fato que, até os anos 1960, o Rio de Janeiro era sede do governo federal e capital do País. Esse fato, associado ao esvaziamento econômico e político advindo da transferência da capital para Brasília e da posterior fusão entre o estado da Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro, operada em 1975 pelo regime autoritário militar gerou processos políticos bastante diferenciados dos outros estados da federação, com repercussões para as políticas públicas, dentre elas a assistência social.

Com base nos relatos de gestores e profissionais entrevistados, podemos observar que, até os anos 1990, a principal referência institucional para as ações socioassistenciais era a Legião Brasileira de Assistência (LBA), por meio da qual diversas instituições filantrópicas e privadas eram subvencionadas para a prestação de serviços, mas com baixa regulação pública. No âmbito do governo estadual, as ações socioassistenciais dependiam do jogo clientelístico que marcou diversas gestões, de Chagas Freitas a Leonel Brizola. Destaque deve ser dado, nessa trajetória histórica, às Fundações da Infância e Adolescência (FIA) e Leão XIII. De acordo com Godinho (2011), em sua trajetória histórica, essas duas instituições detiveram grande volume financeiro e valor institucional, o que as tornou vitrines importantes nas negocia-

ções político-partidárias caracterizadoras da política estadual, obstaculizando, inclusive, seu reordenamento institucional, necessário ao SUAS.

Nesse sentido, Carvalho (2008), ao analisar o âmbito estadual da Política de Assistência Social no Rio de Janeiro, afirma que, durante tal período, pouco foi desenvolvido concretamente com os recursos repassados pelo Governo Federal. A autora indica que alterações relacionadas à implementação de programas populistas foram sentidas durante a posse do Governador Anthony Garotinho (1999-2002), como, por exemplo, os denominados ‘programas de R\$1,00’ – restaurante, hotel, remédio e até casa – dirigidos aos segmentos mais pauperizados da população. Essas intervenções, associadas ao programa Cheque Cidadão⁴, passavam ao largo da ótica do direito, do mesmo modo em que não existia um acompanhamento sistemático das ações, sendo as instituições religiosas, em sua maioria, as responsáveis pelo controle desses acompanhamentos.

[...] esses programas, será possível perceber que são direcionados para os mais ‘pobres’, aos quais a escassez de recursos financeiros é o requisito fundamental para sua concessão, aspectos esses característicos da ideologia neoliberal, quanto a sua proposta de ações focalizadas voltadas para os segmentos mais pobres da população e resultando, assim, em um quadro de seletividade, dissociada do sentido de direito social (CARVALHO, 2008, p. 38).

Já nos municípios, o ‘primeiro-damismo’ foi uma marca na história da assistência social em quase todas as cidades do estado, contribuindo para aprofundar o uso clientelístico e a marca do improvisado das ações socioassistenciais. Do ponto de vista das relações intergovernamentais, mais do que um esforço cooperativo, o que se observa no legado da assistência social no Estado é a tendência à competição entre os entes federativos, em grande medida condicionados pelas disputas político-eleitorais.

Inflexões nesse padrão começam a ganhar corpo no ano de 2007, quando Sérgio Cabral Filho assume o Governo do estado do Rio de Janeiro, em uma coalizão partidária encabeçada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Contando com a aliança e forte apoio do governo federal, o governador fez da retomada do desenvolvimento socioeconômico do Estado sua plataforma de governo, atraindo vultosos investimentos tanto do governo federal como da iniciativa privada. Ao mesmo tempo, a agenda governamental ficou condicionada pelos megaeventos internacionais, configurando o que Ribeiro e Santos Júnior (2013) denominam de um padrão de governança urbana empreendedorista. Para os autores, trata-se de aprofundamento da mercantilização da cidade, cujos impactos são, muitas das vezes, duradouros. Esse padrão de governança urbana institui novas condições para a circu-

⁴ O Programa Cheque Cidadão foi implantado por meio do Decreto Estadual nº 25.681, de 5 de novembro de 1999 (RIO DE JANEIRO, 1999), na gestão de Anthony Garotinho, mantendo-se no governo seguinte, de sua esposa Rosinha Matheus (2003-2006). Consistia em um complemento de renda às famílias mais pobres do estado, através do repasse de um cupom no valor de cem reais, que poderia ser trocado em estabelecimentos comerciais por produtos alimentícios e de higiene. O programa era distribuído por igrejas evangélicas credenciadas pelo governo estadual, responsáveis também pelo cadastramento das famílias, e que chegou a ter uma cobertura, em março de 2005, de 96 mil famílias (RIBEIRO, 2005). Durante toda sua existência, o programa foi envolto em denúncias de fraudes, corrupção e uso clientelístico. Com a implantação do Programa Bolsa Família e a mudança da gestão estadual após a vitória eleitoral do governador Sérgio Cabral (2007-2014), o Cheque Cidadão foi extinto.

lação e a reprodução do capital por meio da transformação dos preços e das instituições do mercado no núcleo central da dinâmica de organização e apropriação do território urbano.

Gestão estadual do SUAS : a contribuição da SEASDH

O estado do Rio de Janeiro é composto por 92 municípios, distribuídos em oito regiões administrativas. Possui uma população de 15.989.929 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2010, distribuída em seus 43.780 km², sendo o terceiro estado mais populoso do País, atrás apenas de São Paulo e Minas Gerais. É um estado com altíssimo grau de urbanização (96,7%) e metropolização (74%), associados a intensas desigualdades de integração regional, o que reforça também distintas capacidades municipais em termos econômico-financeiros, político-administrativos e técnico-gerenciais.

A condução do SUAS pela gestão estadual fica a cargo da SEASDH, órgão do Poder Executivo que reúne duas grandes pastas: Assistência Social e Direitos Humanos. Por essa razão, a SEASDH possui dois eixos centrais de ação, cada qual inserido em uma subsecretaria específica. Como menciona Godinho (2011), a Subsecretaria de Direitos Humanos atua na perspectiva de implantação e fortalecimento das políticas voltadas a segmentos específicos, como idosos, pessoas com deficiência, mulheres, juventude, diversidade sexual, igualdade racial e religiosa, segurança alimentar, direitos difusos e coletivos, segurança e proteção à vida. Já a Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão, coordena, regula, assessoria, capacita, cofinancia e se responsabiliza pelas ações e serviços socioassistenciais pertinentes ao SUAS. É a essa Subsecretaria, portanto, que se vinculam as ações concernentes à implantação da política de assistência social e ao SUAS.

A institucionalização dessa Subsecretaria demarca o esforço de constituição de uma estrutura mais adequada para a gestão do SUAS, ainda que a pasta seja compartilhada com outra área, a de Direitos Humanos. Uma dificuldade histórica na gestão da assistência social tem sido a de consolidar um campo próprio de produção de políticas, o que reforça a tendência de figurar de forma secundária na agenda governamental ao longo do tempo. Nesse sentido, a montagem de uma estrutura específica para a gestão da política de assistência social tende a contribuir para maior valorização da área, ao mesmo tempo em que atende aos inúmeros requisitos à consolidação do SUAS.

A Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão organiza-se em três Superintendências: Gestão do SUAS, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Subsecretaria atua no sentido de dar suporte técnico-administrativo ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), detém a responsabilidade pela condução da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e pela realização da Conferência Estadual de Assistência Social, além de dar apoio às Conferências Municipais. A respeito das CIB, a própria NOB-SUAS 2005 define tais instâncias como “[...] espaços de interlocução de gestores, sendo um requisito central em sua constituição a representatividade do Estado e dos municípios em seu âmbito, levando em conta o porte dos municípios e sua distribuição regional” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 123).

A estrutura de gestão do SUAS no âmbito da SEASDH, segundo Godinho (2011), tem caminhado, assim, na direção de atender ao desenho prescrito pelas normatizações da

PNAS/2004. No entanto, como sinaliza a autora, não se pode desconsiderar que esse processo é atravessado por interesses políticos eleitorais e pela tradição clientelista e assistencialista que deitou marcas profundas na arena setorial, como é o caso de tentativas de reestruturação das FIAs e Leão XIII.

A descontinuidade administrativa tem sido uma tônica na gestão pública brasileira, especialmente nos governos subnacionais, o que acaba dificultando a consolidação de políticas públicas, em oposição à ideia de política de governo – efêmera, transitória e sujeita a regras clientelísticas. Como exemplo dessa rotatividade no âmbito da SEASDH, pode-se mencionar o fato que, no período de sete anos de gestão aqui examinado, a SEASDH contou com sete secretários diferentes.

O cenário é ainda mais grave se considerado o regime de contratação dos profissionais e gerentes que compõem o quadro técnico-gerencial da SEASDH. Conforme demonstram os dados do Estadiv (IBGE, 2012)⁵, em 2012 o órgão não possuía nenhum servidor concursado em seus quadros, compostos majoritariamente por comissionados (84,7%), sendo o restante classificado como sem vínculo permanente (15,3%). Embora os gestores entrevistados reconheçam que essa é uma fragilidade institucional importante para a condução do SUAS, a mudança desse cenário não tem sido prioridade para a gestão estadual. Fica notório quando se observa, com base nos dados do Censo SUAS de 2014, que a SEASDH continua sem realizar concurso público e ainda não possui Plano de Cargos, Carreiras e Salários nem Mesa de Negociação de Gestão do Trabalho, indicando que se trata de uma fragilidade importante no SUAS estadual.

Segundo os depoimentos coletados, a SEASDH tem exercido o que entende ser seu papel no processo de implementação do SUAS, qual seja: assessorar e capacitar os municípios, coordenar a política de assistência social no âmbito estadual e construí-la de forma coletiva com os municípios. Nessa direção, a Secretaria tem se esforçado para romper com a prestação direta de serviços de forma concorrente com os municípios. Dados disponíveis na Estadiv 2012 e no Censo SUAS 2014 indicam que a SEASDH oferta apenas serviços da PSE, particularmente aqueles relativos ao acolhimento institucional de pessoas com deficiência e idosos.

O apoio técnico aos 92 municípios se materializa tanto por meio das reuniões da CIB estadual como pela realização de visitas técnicas ou contatos telefônicos com os municípios, e pela elaboração de normativas e documentos para estudo⁶. As atividades de assessoramento aos municípios são planejadas anualmente e consideram as demandas mais incidentes nos municípios e as metas do Pacto de Aprimoramento de gestão do SUAS. O reduzido quadro de profissionais é um limite a apoio mais intenso, conforme mencionado nas entrevistas. Esse déficit é confirmado pelos municípios, na medida em que, de acordo com o Censo SUAS 2014, sete deles responderam que não receberam visita técnica da SEASDH nos últimos

⁵ A Estadiv (Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Perfil dos Estados brasileiros) é conduzida pelo IBGE e teve sua primeira edição no ano de 2012. Trata-se de um levantamento detalhado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento do governo dos estados e suas instituições públicas. A assistência social foi o tema central da Estadiv 2012.

⁶ Como é o caso da cartilha ‘Acompanhamento Familiar na Política de Assistência Social’, elaborada pela SEASDH. Intenta-se a multiplicação das orientações presentes neste documento por meio de encontros com as equipes dos equipamentos da Assistência Social, conforme relatos dos gestores entrevistados.

doze meses e 44 informaram que essa visita foi realizada apenas uma vez no ano anterior ao preenchimento do Censo. Os temas mais apoiados nessas visitas técnicas foram a adequação da estrutura organizacional das secretarias municipais (33 menções), a adequação da implantação dos serviços (23), a metodologia de trabalho com famílias (21) e o fortalecimento da intersetorialidade (18).

Uma estratégia valorizada pela gestão estadual tem sido a realização sistemática de reuniões mensais ordinárias da CIB, aberta à participação de representantes de todos os municípios do Estado. Essas reuniões são vistas como importante mecanismo de interlocução entre a gestão estadual e as municipais. De acordo com o Censo SUAS 2014, todos os municípios participaram das reuniões da CIB nos últimos doze meses, a maioria (74%) presente a sete ou mais reuniões, o que revela a valorização desse espaço de pactuação. No entanto, a dinâmica de funcionamento da CIB e sua contribuição para a articulação intergovernamental são aspectos que ainda merecem ser investigados.

O apoio ao processo de capacitação de gestores e profissionais do SUAS nos municípios é outra atribuição da SEASDH. Segundo entrevistados, a capacitação tem sido uma preocupação constante da gestão estadual. Uma dificuldade nesse processo diz respeito à intensa rotatividade de profissionais e gestores nos municípios, o que acaba por acarretar em prejuízo de tempo e recursos tanto para o estado como para os próprios municípios. A SEASDH possui um Plano Estadual de Capacitação na área de assistência social, apreciado e aprovado na CIB e no CEAS. Em 2012, o Estado aderiu ao *CapacitaSuas*⁷, que vem sendo desenvolvido de forma descentralizada nas diferentes regiões do Estado, tema que merece futuros estudos avaliativos.

A SEASDH participa do cofinanciamento para todos os 92 municípios do Estado. Ao se examinar a série histórica da participação estadual no financiamento setorial, verifica-se algum incremento nos últimos anos, muito embora a participação da União e dos municípios seja majoritária. Dados do Censo SUAS 2014 indicam que o cofinanciamento estadual aos municípios se destinava aos serviços de PSB e PSE e aos benefícios eventuais. O repasse dos recursos tem-se dado pelo mecanismo fundo a fundo com periodicidade trimestral, o que é um avanço em face dos pouco transparentes e irregulares mecanismos convencionais. Apesar disso, o principal investimento da SEASDH na área da assistência social do Estado nos anos aqui examinados tem sido o combate à extrema pobreza, principalmente por meio do programa Renda Melhor⁸, seguindo as tendências verificadas também no governo federal. As tensas relações entre programas de transferência de renda e consolidação do SUAS merecem também estudos mais aprofundados.

⁷ O *CapacitaSuas* (Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social) visa a apoiar os Estados e o Distrito Federal na execução dos planos estaduais de capacitação, a fim de aprimorar a gestão e qualificar os serviços e benefícios socioassistenciais. Seu objetivo é promover a capacitação dos gestores, trabalhadores e conselheiros da Assistência Social, tendo em vista as exigências postas pela agenda setorial de um novo perfil de trabalhadores, éticos e comprometidos com o exercício profissional. Para maiores informações, acesse: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/programa-nacional-de-capacitacao-do-sistema-unico-da-assistencia-social/capacitasuas>>. Acesso em: 10 maio 2015.

⁸ Trata-se de um programa de transferência de renda do governo estadual que atende a famílias beneficiárias do PBF com renda per capita mensal estimada inferior a R\$ 100,00 (cem reais), que é a linha de extrema pobreza adotada pelo Estado. Esse investimento se coaduna às diretrizes do governo federal, principalmente no que tange ao Plano Brasil Sem Miséria.

Além dessas atribuições, a SEASDH tem investido no processo de regulação das ações e serviços socioassistenciais tanto da rede socioassistencial conveniada como dos municípios. Um avanço nesse sentido é o estabelecimento do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, cujo intuito é consolidar os compromissos e responsabilidades entre os entes federativos na implementação do SUAS no Estado. Firmado em 2011, esse Pacto estabeleceu, de forma compartilhada, o patamar basilar das metas e relações federativas entre municípios e Estado, bem como favoreceu a criação do Incentivo Estadual de Gestão dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, por meio do qual estabeleceu repasse de recursos financeiros aos municípios com base em metas pactuadas a serem atingidas.

Considerações finais

A implantação do SUAS representou um importante avanço para a constituição da assistência social como política pública sob responsabilidade do Estado e campo de direitos de cidadania, conforme indicado no texto constitucional e com o que é preconizado na LOAS. Passados dez anos de implantação do SUAS, o momento é fértil para se analisarem os rumos que vêm sendo assumidos pelo sistema em seu processo de implementação. A construção de uma nova institucionalidade para assistência social brasileira se depara com um conjunto de avanços e desafios.

No âmbito do estado do Rio de Janeiro, os avanços podem ser identificados na perspectiva de qualificação da gestão – tanto em nível estadual como dos municípios – e no esforço de gestão compartilhada com os municípios, com destaque especial para a atuação da CIB e o estabelecimento de Pactos.

Foi possível constatar, na ocasião de participação como ouvinte na CIB, o empenho do Estado em coordenar e orientar as políticas socioassistenciais que vêm sendo executadas no âmbito municipal. Há preocupação em esclarecer questões pertinentes à aplicabilidade das normas de atendimento e gestão e utilização de recursos, bem como em problematizar o material disponibilizado pela SEASDH com o objetivo de unificar a forma de atendimento, como está posto no SUAS.

Historicamente, o posicionamento do Estado diante das expressões da ‘questão social’⁹ vem se modificando de acordo com as transformações sociais. É importante destacar as reflexões efetuadas pelos profissionais da assistência no sentido de adequar sua atuação a uma proposta de atendimento que contemple o usuário que necessitar da política de assistência. Isso se configura fator determinante para que o Estado assumira seu papel de condutor e coordenador da referida política. No entanto, devido às especificidades do processo de formulação de políticas públicas, é preciso considerar a necessidade de se ter em conta não apenas as organizações políticas e sociais vigentes como também as condições econômicas e, em maior ou menor proporção, as condições culturais e tecnológicas (LOBATO, 2009).

⁹ “[...] Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2010, p. 27-28).

Diante dos desafios postos, ainda há uma trajetória a ser percorrida, em virtude do conjunto de entraves enfrentados, como a constante rotatividade de gestores e a inexistência de técnicos com vinculação institucional mais estável no âmbito da gestão estadual. Aspectos dessa natureza dificultam a consolidação de um planejamento em longo prazo e a continuidade das ações e prioridades desenvolvidas, mesmo diante do conjunto de normativas e estratégias de indução postas pelo desenho do SUAS em âmbito federal. Ainda do ponto de vista das ações e programas desenvolvidos, observa-se a tendência a implantar apenas aqueles de caráter nacional, o que pode não ser necessariamente adequado às necessidades de cada território.

Sob essa ótica ponto de vista, um aspecto a considerar é que muitas das ações que vêm sendo priorizadas no Estado estão relacionadas ao combate à extrema pobreza, tendo o Plano Brasil Sem Miséria, do governo federal, como sua principal referência. Ainda que os segmentos sociais extremamente vulneráveis necessitem de ações específicas capazes de inseri-los em uma ampla rede de proteção social, o fato é que se corre o risco de reduzir o SUAS a medidas exclusivamente focalizadas e com pouco alcance efetivo.

Por fim, cabe destacar que, mais do que uma análise acurada sobre a política de assistência social no estado do Rio de Janeiro, este estudo pretendeu esboçar um quadro sobre a gestão estadual do SUAS, elencando elementos para compor uma agenda de pesquisas e debates a todos aqueles interessados na temática.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília (DF), 1990.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Política Nacional Assistência Social — PNAS. Brasília (DF): **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 28 out. 2004.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília (DF): **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 16 jul. 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, aprova a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília (DF): **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 3 jan.

2013. Seção 1, p. 155. Disponível em:

<<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2013/12/cnas-2012-033-12-12-2012.pdf>>.

Acesso em: 10 mai 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 7 dez. 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 6 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

CARVALHO, G. F. **A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito**. 2008. Trabalho de Conclusão (Graduação de Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. M. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas públicos de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

GODINHO, I. C. **O papel da esfera estadual na gestão do SUAS: o caso do Rio de Janeiro**. 2011. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IBGE. **Perfil dos estados brasileiros 2012**. Brasília (DF), 2012.

LAJÚS, M. L. de S. A política pública de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Cadernos do CEOM**, Chapecó, ano 22, n. 30, p. 165-178, jun. 2009.

LOBATO, L. V. C. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-730, May. Jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 abr. 2016.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 84, p. 76-95, 2006.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, H. M. J. de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. **O Social em questão**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 29, p. 23-42, 2013.

RIBEIRO, L.T. **Tensão entre direito e filantropia na política de Assistência Social**: um estudo sobre o Programa Cheque Cidadão. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)- Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2005.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 25.681, de 5 de novembro de 1999. Institui o Programa Compartilhar/Cesta do Cidadão. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 8 nov. 1999.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 96-122, 2006.

Mônica de Castro Maia Senna

Doutora em Ciências – Saúde Pública, pela Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/ FIOCRUZ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil). Professora Associada do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF, Niterói, RJ, Brasil).
