



3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios da política social”

Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

10 anos de Sistema Único de Assistência Social (SUAS): um balanço do processo de implementação da gestão municipal

Simone Rocha da Rocha Pires Monteiro¹

Resumo

Essa reflexão é produto de uma pesquisa que tem por objetivo analisar a implementação da Política Nacional de Assistência Social e seus rebatimentos no fazer profissional do Assistente Social. O objetivo deste trabalho é fazer uma análise crítica dos dez anos de implementação do SUAS, tendo como foco a gestão municipal, tendo como fonte dados o Censo SUAS. A análise se deu a partir de indicadores se que julgou-se como fundamentais nesse processo, entre estes: concepção da política, descentralização, gestão do trabalho e controle social. Esse trabalho demonstra que apesar das conquistas, muitos entraves ainda precisam ser enfrentados para a consolidação da política de assistência social na perspectiva do direito.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social. Controle social. Descentralização. Gestão do trabalho. Concepção.

Abstract

This reflection is the product of research conducted over the past five years, aims to make a critical analysis of ten years of implementation of Unified Social Assistance. Focusing on the group of cities from the perspective of management, using as source data documental and bibliographic research. The analysis was performed based on indicators that are deemed as essential in this process, among these: the design of the policy, decentralization, labor management and social control. This paper demonstrates that despite the achievements, many obstacles still need to be addressed to the consolidation of social assistance policy in the context of the law.

Keywords: Unified System Social Assistance. Social control. Decentralization. Management of work. Conception.

1 INTRODUÇÃO

¹ Professora Adjunta III do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, em exercício provisório no do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisadora do GPODE/UFF e Professora do Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional.

A aprovação da Política Nacional de Assistência demarcou um divisor de águas no processo de consolidação da assistência social enquanto política pública. Portanto, O SUAS irá demandar uma nova forma de gestão, apontando para uma nova institucionalidade da política de assistência social. Essa mudança de paradigma irá demandar novas formas de gestão da política, bem como romper com concepções historicamente cristalizadas.

A análise crítica do processo de implementação do Sistema Único de assistência Social (SUAS), não pode se dar descolada do contexto sócio-histórico no qual se inscreve, visto que é este com suas múltiplas determinações que vai incidir em maiores ou menores possibilidades na consolidação deste processo. É no contexto de crise do capital, da acumulação flexível, de re-estruturação produtiva e de refuncionalização do estado que se inscreve o a implementação do SUAS. Portanto este processo é atravessado por esses determinantes.

Em que pese suas contradições, sobretudo no que refere-se às categorias incorporadas como eixos estruturantes da política², não há como negar que a PNAS, que através do SUAS traz uma nova institucionalidade para a política de Assistência Social, sobretudo no que diz respeito a sua unificação em todo território nacional, consiste em um grande avanço na perspectiva de colocá-la em um outro patamar de política pública. Isso não garante a sua transformação imediata em política garantidora de direitos, ao contrário pressupõem um longo processo, que é atravessado por um conjunto de determinações sócio-históricas.

O presente trabalho tem por objetivo fazer um balanço do processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ao longo desses dez anos, tendo como eixo a gestão municipal.

A municipalização da Política Nacional de Assistência Social representa um desafio fundamental para a consolidação da política, na medida em que este irá garantir maior ou menor viabilidade de efetivação de direitos.

A municipalização não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma

² Matricialidade sócio-familiar, risco vulnerabilidade social, vigilância sócio-assistencial, territorialização, seguranças, proteção social. Elencamos estas por considerar suas contradições.

gestão territorial de proximidade integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local (CARVALHO, 2006, p.127) .

O processo de municipalização vem sendo amadurecido ao longo desse anos, caracterizado pelas desiguais e complexas condições dos municípios. Esse processo é atravessado tanto por aspectos objetivos (estrutura, arrecadação, organização), recursos humanos, financiamento, como também subjetivas (concepção da política, governo, controle social, personalismo, partidarismo, clientelismo, patrimonialismo).

Neste contexto, ter claro em que medida está efetivado o processo de municipalização da assistência social é o primeiro passo, visto que a implantação do SUAS está intimamente ligada a essa condição. Quando destaca-se isso, não refere-se apenas ao nível de gestão pactuado ao MDS, mas as condições concretas de viabilidade de assumir essas novas demandas. Entre estas, podemos destacar a composição do orçamento, pactuado e disponível de fato, a agilidade de gestão financeira, um fundo autônomo de fato e não só de direito. Outro aspecto está na organização do município e priorização desta política na gestão do município. Afinal, a responsabilidade da efetivação da política de assistência social não é exclusiva do responsável da pasta, mas de diferentes agentes do município. Logo as possibilidades maiores ou menores de efetivação da implementação do SUAS estão determinada por estas diferentes questões.

Para referida análise utilizou-se de um de pesquisa bibliográfica e dados secundários apresentados por órgãos de pesquisa, sobretudo no que refere-se ao Munic e Censos Suas.

Portanto esse trabalho se dá numa perspectiva de elencar alguns elementos de análise deste processo, buscando traçar um panorama de quais os avanços e os entraves que ainda precisam ser enfrentados no processo de efetivação da política na perspectiva do direito.

2 INDICADORES DE ANÁLISE

Essa análise poderia ser feita a partir de uma gama infinita de indicadores, porém elencou-se alguns que julgamos fundamentais para avaliar o processo de implementação da política. Não pretende-se aqui esgotar as possibilidades de análise, mas trazer algumas inquietações ao debate. Esses indicadores têm sido recorrentes nas análises produzidas acerca da temática, portanto resolvemos problematizá-los.

2.1 Concepção da política e vinculação com o órgão gestor

A configuração de uma nova forma de conceber e gerir a política pressupõe aspectos políticos, éticos, teóricos e práticos. A concepção da política é elemento tão importante quanto as condições objetivas de materialização da política. Portanto é a concepção e a priorização da política na agenda que irá demarcar as orientações e o compromissos pactuados na consolidação desta.

Embora no marco legal a política tenha galgado status de direito, ainda é travestida de caráter meritocrático, assistencialista, clientelista e paternalista.

Sabe-se que a definição legal não garante a prática real. A cidadania, pela simples nomeação, não transforma a realidade desigual da sociedade capitalista. É pela ação dos sujeitos políticos que as bases da desigualdade e da pobreza são colocadas em xeque, e os direitos são conquistados e se tornam realidade para os cidadãos. Isso é ainda mais patente no caso do Brasil, onde se reproduzem traços de clientelismo e patrimonialismo, uma cultura política completamente avessa à consolidação de direitos e efetivação da democracia (NEVES; SANTOS, 2012, p. 410).

No que refere-se à implementação da política sobretudo com relação ao órgão gestor, conforme dados do Censo Suas (2013) evidencia-se que atualmente que 79,0% (4297) tem Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social, 17,7% (965) Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais, 0,1 % (5) Fundação Pública, 0,9 (49) setor subordinado diretamente à chefia do Executivo. 2,3 (126) Setor subordinado a outra secretaria.

Percebe-se um avanço no sentido de existir um órgão gestor próprio da política de assistência social, isso demonstra de um lado uma preocupação com a priorização na agenda política, porém necessariamente não representa um compromisso com a efetivação do direito. Pode reforçar o lugar da assistência social como moeda de troca política, reforçando a lógica do clientelismo.

[...] a perspectiva conservadora obstina-se também em impregnar as ações sócio-assistenciais de forte ênfase particularista, meritocrática e focalista, e metamorfoseá-las em ‘adjutórios’ caritativos e compensatórios. Por este formato, a assistência social, como área de política social, encontra maiores desafios na busca de alcançar o estatuto efetivo da política pública afiançadora de direitos, restrita que sempre esteve em desempenhar exclusivamente a função de paliativo, cujo propósito restringe-se à distensão de conflitos e

situações extremas de destituição, as chamadas situações de vulnerabilidade e risco social (PAIVA, 2006, p.10)

Essa assertiva tem sido reforçada pelo próprio lugar que a assistência social tem ocupado na seguridade social no contexto atual, o que vem sendo denominado de assistencialização da seguridade social (PACHECO, 2007; MOTTA, 2008), demarcada pelos investimentos nessa política, não na lógica de universalização do acesso, mas numa perspectiva focalizada nos indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Ao analisar a situação dos municípios no que refere-se a regulamentação do SUAS, apenas 17,1% dos municípios tem uma lei municipal que o regulamenta. O que demonstra uma fragilidade no processo de implementação da política na medida em que sua conformação fica vulnerável, passível de reconfigurações e desmontes a cada troca de governo. “Particularmente sobrevive na Política de Assistência social e se materializa numa nova tensão em que a prática política é constituída por seus atores na imbricada relação entre clientelismo e direitos” (NEVES; SANTOS, p. 413, 2012).

Apesar de 99,4% do municípios brasileiros terem a gestão do Programa Bolsa Família, contra apenas 0,6% estar sob responsabilidade de outro órgão, ainda percebe-se uma fragmentação na condução do processo. Isso fica mais evidente quando analisado os dados referentes a responsabilidade pelo cadastramento da família apenas 53% realizam vinculado ao órgão gestor. Se analisarmos de forma mais detalhada verifica-se que 59,2% realizam junto ao CRAS, 10,6% em unidades temporárias exclusivas, 10,5% em unidades temporárias, 3,2% vinculado a outras políticas públicas e 31,5% em domicílio. Ao mesmo tempo em que essa descentralização pode representar um maior acesso ao programa, pode também reforçar a lógica clientelista e paternalista que historicamente caracterizou as relações no âmbito da política.

Outro aspecto refere-se a própria subordinação da assistência social ao Programa Bolsa Família, esse fato é percebido tanto no contexto da gestão de federal, quanto nos municípios. Alguns constituem instâncias paralelas, na implementação da política, outros ainda reduzem as ações da política de assistência ao cadastramento, acompanhamento de condicionalidades e gestão de benefícios, reforçando o caráter focalizado da política.

Cabe, contudo, esclarecer que a Assistência Social e combate à pobreza no Brasil não devem ser confundidos como um conjunto único de ações. As diferenciações institucionais e conceituais devem ser sinalizadas no sentido de garantir o caráter contraditório da política social, evitando análises maniqueístas que advogam por um único ângulo, positivo ou negativo, processos complexos que congregam múltiplas clivagens presentes tanto na

Política Nacional de Assistência, como nas ações de combate à pobreza (MAURIEL, 2011, p. 8).

Portanto é preciso considerar essas contradições que colocam a implementação do SUAS na encruzilhada entre a consolidação da política como direito e a tendência nas ações de alívio à pobreza.

2.2 Descentralização

A descentralização busca romper com a lógica historicamente construída, da centralização das ações, da gestão e planejamento, consolidados na lógica da verticalização e da sobreposição de ações. A descentralização proposta pela Constituição Federal, resgatada na Política Nacional de Assistência Social, vai se dar em várias perspectivas: na gestão à partir da co-responsabilidade e co-financiamento das três instâncias governo e da hierarquização das responsabilidades com o comando único. Vai se dar também na execução, à partir da territorialização e das parcerias estabelecidas entre Estado e sociedade civil. E no partilhamento do poder através do controle social, consolidado através dos conselhos, conferências e fundos.

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a Política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 37).

Embora, tenha havido um significativo esforço, envolvendo diferentes atores, instrumentos e pactuações nas diversas instâncias de governo, ainda existem significativas lacunas. Do ponto de vista administrativo, as pactuações entre as instâncias de governo têm conseguido ser efetivada, ao menos no âmbito quantitativo³.

Dentro da estrutura necessária ao município, na efetivação de gestão descentralizada e participativa, os gestores municipais são partes fundamentais

³ No âmbito qualitativos ainda evidencia-se muitas fragilidades nas relações estabelecidas entre as diferentes instâncias, isso se dá tanto na perspectiva de maior articulação das ações, quanto no acompanhamento dos municípios e Estados.

na implantação e desenvolvimento da mesma, cabendo a eles dominar as funções gerenciais do planejamento, organização, execução e controle, necessárias ao alcance da efetividade, eficiência e eficácia (PERES; ALVES, 2009, p. 86).

No que refere-se ao co-financiamento estadual, 65% dos municípios recebem recursos, destes 44,55 fundo a fundo, 11,4% mediante convênios e 9,1% nas duas modalidades. Porém 35% do municípios evidenciaram o não recebimento. Neste sentido, já demonstra-se uma fragilidade no processo da co-gestão.

No que diz respeito ao suporte na gestão 60% do municípios receberam no mínimo uma visita do órgão gestor da política no Estado, mas 40% apontaram não ter recebido nenhuma. No que refere-se algum tipo de orientação oferecida pelo Estado apenas 5% dos técnicos ou gestores municipais da assistência não participaram de nenhum tipo de atividade.

Quanto ao co-financiamento municipal verifica-se 64% dos municípios alocam a totalidade dos recursos destinados para o financiamento de serviços sócio-assistenciais no fundo municipal. Os demais municípios 22,8% alocam parcialmente e 13% não alocam. Comprometendo assim a transparência e co-responsabilidade na implementação das ações.

No que diz respeito a gestão Financeira, 96,9% do Municípios tem consolidado o Fundo Municipal de Assistência Social, 2,9% estão em processo de implantação e apenas 0,2% não dispõem. Mas quando analisamos a responsabilidade na ordenação de despesas verifica-se que apesar de 64,3% dos municípios o responsável é o secretário municipal, ainda 28,5% dos municípios o controle dos recursos está nas mãos do prefeito. O que evidencia ainda uma centralização e subordinação dos recursos às determinações do governo, em que pese a perspectiva do controle social.

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2005, p. 42-43).

A descentralização representa uma conquista significativa, ainda que não tenha sido implementada em sua integralidade. Busca romper com a lógica historicamente construída, da centralização das ações, da gestão e planejamento na lógica da

verticalização e da sobreposição de ações. Embora, tenha havido um significativo esforço, envolvendo diferentes atores, instrumentos e pactuações nas diversas instâncias de governo, ainda existem significativas lacunas.

Esse fato se dá sobretudo porque, como apontamos no início dessa análise o processo de descentralização pressupõe condições necessárias, de co-financiamento, de capacidade instalada (espaço físico, recursos humanos e matérias) articulação da rede sócio-assistencial. Não basta o entendimento do gestor e do conselho, pois o processo apresenta inúmeras dificuldades, sobretudo porque demanda o empenho de diferentes agentes.

2.3 Gestão do Trabalho

A Nob RH constitui um documento normativo que orienta a política de gestão do trabalho no âmbito do SUAS, na medida em que esse constitui um eixo imprescindível para a consolidação da política. Portanto a questão do trabalho constitui-se como estratégica nesse processo, na medida em que dá materialidade aos preceitos da política. Neste sentido a Nob RH, delimita os principais eixos a serem considerados na gestão do trabalho na assistência social. Portanto, busca estruturar os processos de trabalho, composição das equipes, determina competências, apontar princípios éticos, bem como aponta elementos referentes às condições de trabalho como plano de carreira e capacitação permanente.

A NOB-RH/Suas avança no enfrentamento dessa realidade quando define mecanismos de profissionalização e publicização da assistência social, orientando procedimentos para composição de equipes básicas de referência para Cras e Creas, definindo diretrizes para a qualificação de recursos humanos e a ampliação da capacidade de gestão dos seus operadores (RAICHELIS, 2010, p. 766).

Os dados da MUNIC/IBGE 2009 o quantitativo de recursos humanos na administração municipal na área de assistência social no País, se ampliou em 30,7% se comparado ao dados obtidos em 2005.

Porém, se comparados ao montante do quadro de pessoal da administração direta e indireta, em 2009, representavam 5.686.393 pessoas, apenas 182.436 de pessoas, ou seja 3,2%, estão ocupadas na área de assistência social.

No que refere-se a situação trabalhista, verificou-se a partir do Censo Suas 2013, um total de 245.259 trabalhadores, destes 35,75% estatutários, 10,72% celetista, 16,81% somente comissionados e 36,70% outro vínculos, não denominados. Isso demonstra que 64,25% dos trabalhadores do SUAS apresentam vínculo frágil. Isso acarreta numa vulnerabilidade da política na medida em que não consegue consolidar um conjunto de recursos humanos sólido.

Do ponto de vista da constituição dos quadros profissionais da área destaca-se ainda o universo heterogêneo de trabalhadores, compostos por profissionais da rede estatal, em suas três esferas, e da extensa rede privada de entidades de assistência social, com uma diversidade de vínculos de trabalho. Tais quadros se disseminam com grande discrepância pela realidade heterogênea, sendo freqüente a existência de poucos profissionais, em geral com grandes defasagens técnicas, atendendo simultaneamente a diferentes políticas e programas, e até mesmo vários municípios (COUTO *et al.*, 2010, p. 58).

Portanto, a análise das condições de trabalho é um outro elemento fundamental a ser pautado neste debate acerca do processo de trabalho no âmbito do SUAS. Na análise dos dados tanto da MUNIC (IBGE, 2009) quanto do CENSO SUAS/2013 esses dados são apenas quantificados, o que não permite uma análise mais completa da realidade. As questões acerca da infra-estrutura ganham apenas relevância quantitativa e os números aparecem analisados em dados absolutos não sendo passível de relativização. Ou seja, quando é apresentada informações referentes a infra-estrutura disponibilizada nos equipamentos, no que tange ao do número de salas, de equipamentos esses não são relacionados ao conjunto dos trabalhadores que fazem uso, nem ao número de usuários a serem atendidos portanto, não expressam se são suficientes e adequados para atender as demandas, nem tão pouco referem-se ao uso. Nos diferentes artigos que vem sendo produzidos acerca da temática esse tema tem sido recorrente, sobretudo porque na maioria das vezes são relatos de experiências nos diferentes municípios (MONTEIRO, 2012).

Portanto, uma questão importante a ser destacada, e que de certa forma amplia o escopo de análise, é que não se trata apenas de questões relacionadas à gestão do trabalho, mas fundamentalmente das forma e modos de organização e das condições em que este trabalho se realiza (COUTO *et al.*, 2010, p. 59).

As questões acerca da infra-estrutura ganham apenas relevância quantitativa e os números aparecem analisados em dados absolutos não sendo passível de relativização. Ou seja, quando é perguntado sobre o número de salas, de equipamentos esses não são

relacionados ao conjunto dos trabalhadores que fazem uso, nem o número de usuários a serem atendidos portanto, não expressam se são suficientes e adequados para atender as demandas, nem tão pouco referem-se ao uso.

Entre as condições objetivas, destacam-se as condições e meios de trabalho, caracterizadas pela inadequação na estrutura física, recursos materiais insuficientes e inadequados, pela ausência de transporte que viabilize tanto uma aproximação maior com as famílias, quanto articulação com a rede.

A deficiência na composição da equipe mínima necessária, também é ressaltada, isso se dá tanto em quantidade, quando em diversidade de categorias profissionais. Implicando numa sobrecarga para os profissionais, bem como numa visão parcial da intervenção.

A composição das equipes também aparece como um fator limitante, embora a MUNIC/2009.

Um fator que vem sendo problematizado na sistematização da prática é a imprecisão de competências das diferentes categorias profissionais. Isso coloca numa situação vulnerável a execução dos programas e serviços na medida em que todos fazem tudo, não necessitaria de uma equipe com exigências técnico-operativas diferenciadas. Com relação ao enfrentamento desses problemas, evidenciou-se que apenas 2,4% dos municípios tem mesa de negociação permanente do SUAS instalada, conforme previsto na Nob-RH, o que demonstra um entrave para ampliação do quadro permanente do município. Apenas 8,3% dos municípios tem plano de cargos e salários.

No que tange a realização de recursos , apenas 8,7% para nível superior e 5,3 % para nível médio. Neste sentido, foram nomeados em todo território nacional 2936 profissionais de nível superior e 2578 de nível médio.

Portanto através do exposto verifica-se que tanto as condições de trabalho, quando as do vínculo impactam de maneira negativa no processo, caracterizado pela transitoriedade de trabalhadores, falta de estímulo, falta de vínculo com os usuários, por conta da carga horária trabalhada e da distribuição da mesma. Muitas vezes falta de preparo, pois ainda que se verifique que a maioria acessa algum tipo de capacitação, como há uma rotatividade de recursos humanos não se consegue consolidar equipes capacitadas para operacionalização da política.

2.4 Controle Social

A análise deste indicador se faz fundamental, para compreendermos o processo de consolidação do SUAS, na medida em que ele representa um aspecto fundamental nesse processo, uma vez que ele amplia as possibilidades de deliberações, no planejamento e condução da política.

Elucidamos que os conselhos de assistência social estão inseridos no reordenamento Institucional da gestão democrática, são parte integrante do sistema de assistência social, com caráter permanente e deliberativo, em todos os níveis da federação. Por meio deles, das conferências e dos fóruns de Assistência Social cumprir-se-á a diretriz constitucional da participação da sociedade na formulação e controle das políticas desta área (*idem*, 2010, p.113).

Neste sentido o poder decisório deixa de ser somente do gestor, possibilitando assim coadunar a execução da política aos interesses da população, numa perspectiva de efetivação de direitos. No que diz respeito ao consolidação do Conselho municipal, 99,6% e apenas 0,4% não dispõem.

Essa ampliação institucional, de um lado, representa um avanço para o fortalecimento da esfera pública e do controle democrático. Por outro, torna-se o maior desafio para o fortalecimento das políticas sociais públicas, particularmente a política de assistência social frente à cultura privatista do Estado Brasileiro e da exclusão da sociedade civil nos processos de decisão no Brasil desde os anos de 1930 até 1988 (NEVES; SANTOS, 2012, p. 423).

Já no que concerne ao controle social do Programa Bolsa Família, em 80,06% dos municípios é feito pelo próprio Conselho Municipal de Assistência Social ou comissão permanente do CMAS, 0,8% Conselho de outra política Instância, 18,02% comitê exclusivo do Programa Bolsa Família.

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2006, p. 42-43).

O controle social aparece como um outro desafio, ainda que a implantação dos conselhos tenha apontado como a possibilidade de propor uma nova lógica na condição das políticas sociais, ela traduziu-se em novas práticas, apoiadas em lógicas antigas. A participação é tida no sentido restrito.

Os mais bem preparados também são cidadãos que participam, mas justamente por terem mais recursos de ação e de organização podem ter maior peso nas decisões ou condicioná-las unilateralmente. E se algo assim prevalece, não há nenhuma garantia de que a dinâmica participativa produzirá decisões coletivas que venham a ter efeitos efetivamente democráticos (NEVES, 2008, p.157).

Outro aspecto que merece atenção é a transitoriedade das representações, muitas vezes para atender exigências burocráticas, em detrimento do caráter representativo, logo “[...] os processos participativos são quase sempre longos e vivem ameaçados pela inconstância e irregularidade [...] fazendo par com o risco de ilegitimidade das decisões (NOGUEIRA, 2006, p.156).

A instauração de uma nova cultura política, sobretudo no que refere-se às possibilidades de ampliação e participação no processo de democratização, parece pouco expressiva, exemplo disso é o pouco interesse da maioria da população na participação política efetiva. Constituindo só mais um espaço de democracia representativa, em detrimento da democracia participativa. Percebe-se então a existência de um “[...] hibridismo entre o clientelismo e os processos burocráticos, no contexto brasileiro, uma vez que os dois modelos se fundem e dão continuidade às práticas clientelistas em nossa sociedade” (NEVES, 2008, p. 55). As contribuições da autora reforçam os resultados da pesquisa no que refere-se a consolidação dos conselhos evidenciando a ausência de efetivo controle social. Neste sentido significa a necessidade de conceber a participação numa perspectiva ampliada, pautada de conteúdo político, capaz de efetivamente transformar as relações entre público e privado, bem tratar de forma crítica o processo de implementação do SUAS, apontando os desafios e fragilidades, bem como reconhecendo as potencialidades.

A participação dos conselheiros muitas vezes se dá por indicações, os processos decisórios mais servem para legitimar as ações governamentais do que propriamente deliberar, uma vez que verifica-se ainda uma falta de conhecimento por parte dos conselhos dos instrumentos de gestão.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou trazer algumas problematizações acerca do processo de implementação da política ao longo desses dez anos. É preciso considerar que dez anos para a consolidação de uma política pública, representa um curto espaço de tempo. É preciso

ter presente nesta análise que esse movimento de consolidação dos direitos se dá num contexto presente absolutamente adverso e tem que fazer contraposição a um passado caracterizado pela focalização, pelo clientelismo, pelo paternalismo, pelo coronelismo, pelo colonialismo e tantos outros adjetivos que demarcam a constituição da sociedade brasileira e que atravessam esse processo.

Porém a regulamentação da Política de Assistência Social, através de diferentes instrumentos ainda não é suficiente para imprimir uma nova lógica à política. Embora, atribuímos fundamental importância enquanto normatizador para isso, sobretudo porque busca imprimir uma direção na sua implementação.

Pois efetivar a consolidação da assistência social enquanto política pública, na perspectiva de concretizar os princípios e diretrizes conquistados, significa instaurar um outro padrão civilizatório, comprometido com o fortalecimento do controle social na democratização dos processos decisórios, numa perspectiva emancipatória dos sujeitos sociais.

Este estudo evidenciou que em que pese os esforços realizados no sentido de implementação da política a necessidade do fortalecimento da concepção de direito ainda deve ser perseguido.

O processo de descentralização ainda representa um grande desafio, sobretudo no que refere-se o co-financiamento das ações. Verifica-se que a expansão da política nos municípios se deu muito mais como possibilidade de acesso a recursos federais, do que propriamente pela possibilidade e de implementação dos serviços. Portanto esse processo se deu muito mais no sentido de cumprir exigências do MDS, do que de fato conseguiu garantir a descentralização de fato da política.

Evidencia-se ainda a necessidade de uma maior incremento no financiamento da política, tanto no que refere-se a o aumento do orçamento, quanto na pactuação de responsabilidades. Outro elemento refere-se à hierarquização das ações, bem como do cumprimento das competências em cada instância de governo.

Com relação à gestão de recursos humanos, fica evidente que esse é um dos indicadores que mais demandam atenção, pois a operacionalização da política não se faz no campo das idéias, mas na execução dos programas e serviços, portanto é condição para que o SUAS se efetive numa perspectiva de direitos, que ele seja realizado como qualidade.

A análise do controle social nos mostra que já avançamos muito, mas que é preciso buscar qualificar os processos de controle social, pois este é fundamental no sentido da fiscalização, do acompanhamento e da indicação de novas demandas, de transparência da gestão, no sentido da efetivação de direitos.

Sem dúvida esses dez anos de consolidação do SUAS, caracterizados por profundas contradições, demonstram conquistas importantes, porém apontam também inúmeros desafios a serem enfrentados. Ainda que reconheçamos que o contexto seja desfavorável não podemos deixar de resistir. Neste sentido, produzir conhecimento crítico sobre essa realidade constitui um instrumento importante de enfrentamento pela ampliação e consolidação de direitos.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília-DF, 2005.

COUTO, B.; MARTINELLI, T. O serviço social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): desafios éticos ao trabalho profissional. **Argumentum**, Vitória, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://web3.ufes.br/revistamps/index.php/argumentum/article/view/37/107>>. Acesso em: 30 jun. 2010.

IBGE. MUNIC/IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Suplemento Assistência Social 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas Mauriel. **Combate à pobreza e financiamento da seguridade social no brasil**: notas preliminares para suscitar o debate. In: V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, Maranhão, 2011.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha. Desafios na implantação do SUAS no contexto da Baixada Fluminense: a experiência de Nova Iguaçu. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 13., 2010, **Anais...**, Brasília, CEFESS/ABEPSS, 2010.

_____; Sorrentino, L.; Figueiredo, G.; SCOTELARO, Livia; MARQUES, Elisângela. **Gestão do trabalho no suas: um balanço do processo de em tela**. Anais do 7º Encontro Nacional de Política Social – 2012, ISSN 2175-098X

MOTA, A.E. (org). **O mito da assistência social**: ensaios sobre estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, A; SANTOS. Conselhos e SUAS: Avanços no fortalecimento da cultura de direitos. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n. 24, p. 407-431, jul./dez. 2012.

NEVES, Ângela Vieira. **Cultura, Política e democracia participativa**: um estudo sobre orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade em debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n.87, 2006.

PERES Gislaine Alves Liporoni; ALVES ,André Luis Centofante. O Município e a gestão descentralizada e Participativa Da Política De Assistência Social. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 18, n. 1, 2009.

RODRIGUES, Mavi. Assistencialização da seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 91, 2007. Especial.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, 2010.

_____. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos na construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e sociedade**, São Paulo, ano 27, n. 85, 2006.

RAICHELIS, R., Couto, B. R., MARTINELLI, T.; CHIACHIO, N. B. O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011. Maranhão, 2011.

RAICHELIS, Raquel . O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 107, 2011.

SNAS/DGSUAS/CGSVIS – **CENSO SUAS**. Brasília, 2013.