

SUAS Bahia: a comunicação e a participação social no Sistema Único de Assistência Social da Bahia

Victor Tarifa Lopes e Nicole Figueiredo, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

1 Introdução

No ano de 2018, foi firmada uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) com o Governo do Estado da Bahia, a qual foi materializada em uma carta-acordo que previa o Projeto BRA/16/006 para o Fortalecimento das Políticas de Proteção Social na Bahia. Entre os produtos previstos, estão o Produto 8 e 9. O Produto 8 visou identificar fragilidades na comunicação interna e externa do SUAS, no Estado da Bahia, além de desenhar estratégias para melhorar a comunicação com a sociedade em geral e com as demais políticas públicas. E o Produto 9 buscou analisar as instâncias de controle social, de forma a identificar barreiras ao acesso de participantes e indicar caminhos para ampliar sua representatividade e contribuir, assim, para seu papel de fortalecer a gestão do SUAS. Participação e controle social são avaliados por meio da percepção de usuários e trabalhadores nas instâncias de deliberação, com foco nas conferências e nos conselhos paritários.

Para tanto, entre novembro de 2020 e março de 2021, foram realizadas 70 entrevistas com gestores, trabalhadores e usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 39 municípios do Estado da Bahia, abrangendo os 27 Territórios de Identidade¹ deste Estado. Essas 70 entrevistas geraram um banco de dados de **1.820 respostas qualitativas**, que foram codificadas, sistematizadas, resumidas e analisadas.

Os entrevistados foram contatados previamente por telefone ou, quando não possível, via correio eletrônico ou rede social (*WhatsApp*). As entrevistas tiveram uma duração média de 40 minutos e foram realizadas a distância por telefone celular ou fixo. Todos os respondentes foram informados de que as repostas seriam anônimas e que teriam a liberdade de não responderem e pularem as questões que desejassem.

Por fim, em março de 2021, foram realizadas reuniões com o Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS Bahia (FETSUAS-BA), a Assessoria de Comunicação da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social da Bahia (SJDHDS) e o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), com o objetivo de coletar informações oficiais de instituições relevantes ao tema da pesquisa. Tentou-se, ainda, uma série de contatos com o Fórum Estadual de Usuários do SUAS (FEUSUAS-BA); entretanto, sem sucesso. As informações coletadas com esses atores foram incluídas ao longo da análise, bem como nas sugestões finais.

2 Perfil dos entrevistados

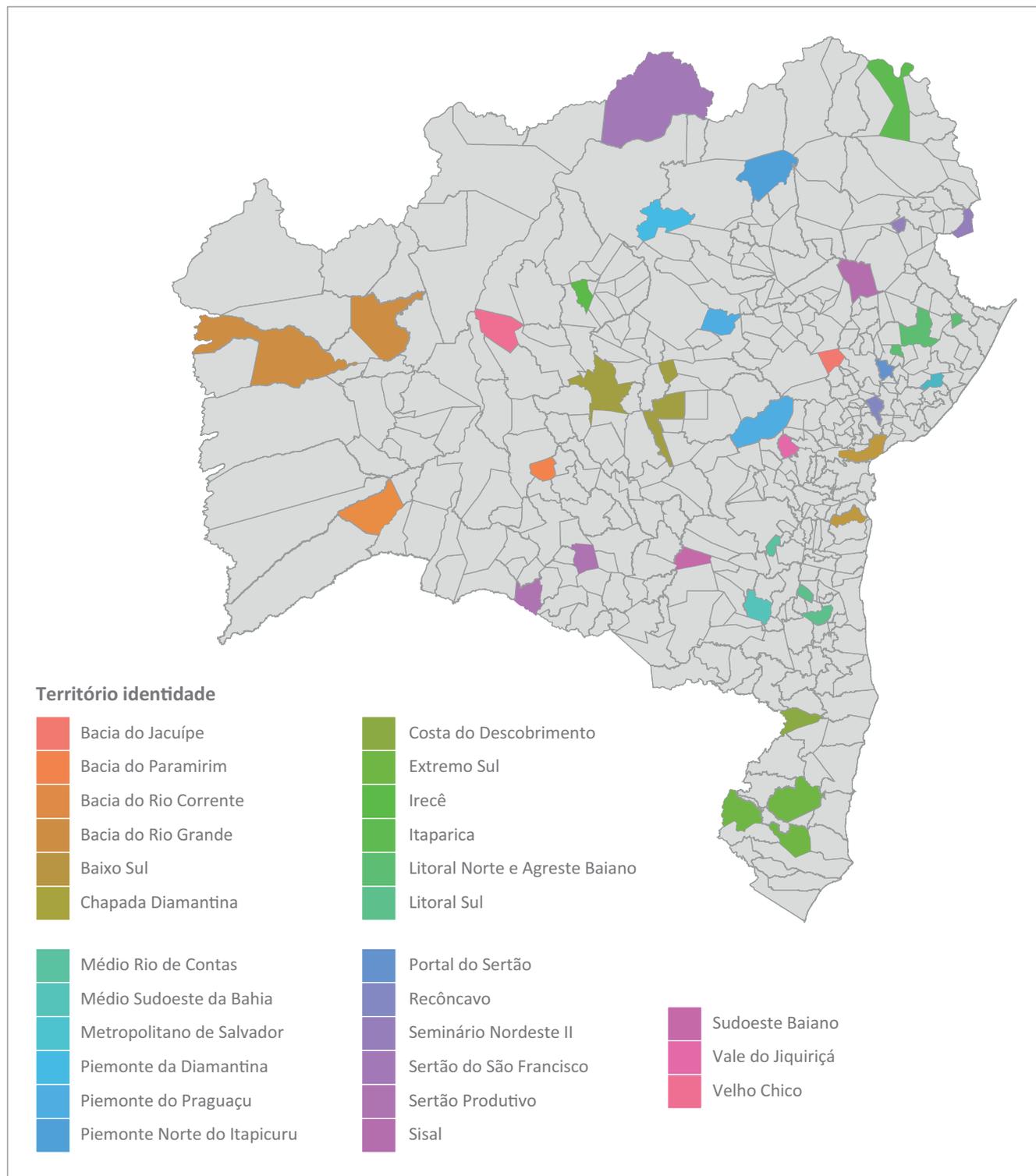
Do total de 70 entrevistas, 26 entrevistas foram com gestores, 24 com trabalhadores e 20 com usuários/representantes de entidades de assistência social, demonstrando a dificuldade de contato com o lado dos usuários. Entre esses municípios, 25 deles são de porte pequeno I, 9 de porte pequeno II, 3 de porte médio e 2 de porte grande, de acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dito isso, vale mencionar que a maioria dos trabalhadores e dos usuários entrevistados possuía vínculo com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que é um equipamento presente em todos os municípios baianos.

Os territórios de identidade foram um dos critérios utilizados para selecionar a amostra de municípios para esse estudo. Na imagem a seguir (Figura 1), é possível observar a divisão da Bahia pelos territórios de identidade (distintos por cor) e os municípios abrangidos pela pesquisa.

A diferença de quantidade de entrevistas e de perfil de entrevistado por município ocorreu pela dificuldade em contatar os telefones e *e-mails* de secretarias municipais, CRAS/CREAS² e conselhos em vários dos municípios selecionados na amostragem inicial (de 34 municípios, com outros 34 substitutos). A quantidade de municípios por território de identidade foi ocasionada pela mudança da estratégia de entrevistas, adotando uma seleção por conveniência. A equipe do IPC-IG buscou cidades que não estavam amostradas para realizar entrevistas com populações mais acessíveis.

FIGURA 1

Mapa dos municípios entrevistados



Fonte: Elaboração própria, com base em SEPLAN-BA, 2021.

Ainda sobre os municípios, a média IDCRAZ destes 39 municípios foi de 3,75, ligeiramente maior que a média estadual, de 3,59. Já a média do IDConselho das cidades abrangidas foi de **2,80**, ligeiramente **superior à média estadual de 2,75**.³ Ainda que a amostra seja pequena e extrapolações estatísticas não sejam possíveis, constatou-se que, nas localidades em que se realizaram mais entrevistas, também eram municípios com maior IDCRAZ, denotando serviços e estruturas com melhor qualidade. A média do

IDConselho dos municípios com apenas 1 entrevista foi de **2,67** (abaixo da média estadual), dos municípios com 2 entrevistas foi de **2,92** e, por fim, daquelas com 3 entrevistas, foi de **2,97**.⁴

Sobre o perfil dos entrevistados, a grande maioria foi mulheres para todos os segmentos abrangidos, com idade média de 40 a 44 anos, e atuando no SUAS em média a 6 e 7 anos, no caso de trabalhadores e

gestores, respectivamente. As pessoas representantes de usuárias e usuários tinham, em sua maioria, ensino médio completo, ao passo que gestores e trabalhadores geralmente possuíam ensino superior completo. E os usuários ou representantes da sociedade civil/entidades da assistência social, vinculados ao CMAS, formaram três grupos: o maior composto por integrantes do Bolsa Família, outro grupo de pessoas que não participam de nenhum programa (compondo o grupo de representantes da sociedade civil) e ainda aqueles que possuíam vínculo com o SUAS, por meio de outro programa ou grupo (grupo de idosos, grupo de jovens, Proteção e Atendimento Integral à Família — PAIF, entre outros).

Tendo em conta o perfil dos entrevistados, a seguir são apresentados os resultados da pesquisa de campo.

3 Resultados

Os resultados dessa pesquisa indicaram no **âmbito da comunicação** que, apesar de alguns desafios, tem se dado de forma satisfatória a comunicação entre o Estado da Bahia e os municípios e destes com os equipamentos do SUAS. Neste sentido, os desafios mencionados estão em diminuir o tempo de resposta do Estado para questionamentos dos municípios, fortalecer os meios de comunicação institucionais, evitar a utilização dos meios não formais e pessoais dos funcionários e aumentar a frequência de treinamento para todos os trabalhadores, com o objetivo de maior qualidade na prestação do serviço socioassistencial.

As maiores dificuldades de comunicação estão na relação do SUAS com a população, sejam usuários ou potenciais usuários. Neste sentido, melhorar a comunicação com esse público perpassa por ações presenciais, preferencialmente em comunidades nas quais residem usuários — uma vez que a dificuldade destes em acessar outros meios de comunicação é maior que o de outros públicos — percorrendo também a institucionalização dos canais de comunicação virtual. A comunicação com esse público deve ser pautada na divulgação do próprio SUAS, dos direitos socioassistenciais e dos serviços e dos benefícios oferecidos pelos equipamentos do SUAS.

No campo da comunicação, as sugestões foram:

a) realizar campanhas de comunicação e conscientização, com a finalidade de divulgar mais amplamente o nome SUAS; b) construir um espaço para troca de experiências entre cidades, que fomente a disseminação de boas práticas já existentes na Bahia; e c) criar um canal institucional com o município, de forma a evitar que se utilizem meios pessoais (*WhatsApp*, telefones e *e-mails* pessoais), para esclarecer dúvidas sobre o trabalho diário no SUAS.

Na **dimensão “participação social”**, notou-se que é comum encontrar CMAS que possuam alguma irregularidade, conforme a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS).⁵ Isto ocorre, por um lado, pela falta de conhecimento da NOB/SUAS por parte dos conselheiros e, pelo outro, pela fraca fiscalização do cumprimento das normas por parte da população. Por sua vez, a população tem pouco conhecimento sobre as decisões do conselho, em razão da falta de divulgação de suas ações. A melhora

do controle social transpassa pela sensibilização da população (trabalhadores e sociedade civil) da importância deste órgão, visto que foram comuns relatos da existência de conselheiros que não eram qualificados.

Se houver tal sensibilização e os conselhos forem formados por pessoas qualificadas e capacitadas para a função, diminui-se o risco de irregularidades e de que haja CMAS que existam por “função cartorial”.⁶ Ou seja: apenas para atender à obrigatoriedade de sua existência prevista em lei. Desta forma, o conselho possui o potencial de disseminar o direito socioassistencial entre a sociedade, de fiscalizar as ações da gestão do SUAS com maior autonomia e de exigir que a NOB/SUAS seja cumprida.

Ainda sobre a participação social, constatou-se que os municípios devem trabalhar para garantir autonomia dos CMAS. Neste sentido, algumas sugestões foram elencadas, como: a) fomentar maior participação de usuários e representantes da sociedade civil que não estejam vinculados ao governo municipal; b) possibilitar estrutura física adequada para os conselhos, preferencialmente separado da secretaria que realiza a gestão do SUAS; c) fornecer meios de transporte/translado e alimentação aos conselheiros para participar de reuniões, de acordo com o previsto na NOB/SUAS;⁷ d) evitar indicação de conselheiros, seja do âmbito governamental ou não.⁸

Identificou-se que existem conselhos que funcionam de maneira exemplar na Bahia. Portanto, a disseminação de boas práticas entre os municípios é essencial. Com efeito, o CEAS está bem-posicionado para disseminar e incentivar boas práticas, as quais contavam com uma grande participação dos usuários nos conselhos, demonstrando a necessidade de essa classe estar bem-representada.

Além disso, outros temas emergiram pelas entrevistas. São questões que impactam diretamente no funcionamento do SUAS e, em particular, nos temas da pesquisa: demanda por um aprimoramento do cofinanciamento, a precarização do trabalho no SUAS, a falta de conhecimento da população sobre seus direitos socioassistenciais e a falta de qualificação oferecida aos conselheiros municipais,⁹ qualificação cujo objetivo seria uma maior autonomia da sociedade civil em fiscalizar o poder público.

4 Recomendações

O atual contexto fiscal vivenciado pelo Brasil, marcado por fortes constrangimentos orçamentários e diminuição de repasses de recursos pela União, impõe uma série de limitações para a execução de políticas públicas aos entes federados, não sendo diferente para o Estado e municípios da Bahia. Neste sentido, para além das recomendações que envolvam grande investimento de recursos financeiros, são destacadas alternativas de curto prazo e de baixo ou nenhum custo.

Em relação aos Recursos Humanos, foi detectada uma carência por servidores que atuem em regime estatutário, os quais, por possuir vínculos empregatícios permanentes, possuem o potencial de exercer a profissão com mais propriedade. Assim, recomenda-se o aumento gradual **da contratação**

de mais servidores estatutários para atuação nos equipamentos, aproximando o percentual baiano de 14,07 por cento de trabalhadores nesta condição à média nacional de 30,48 por cento de servidores estatutários atuando nos CRAS, conforme o Censo SUAS 2019 (BRASIL, 2020).

Mesmo em um cenário brasileiro de congelamento de gastos públicos e possível limitação de concursos públicos, **a recomendação é por contratos com vínculo estatutário e, portanto, por concurso público.**

Há que se discutir como os municípios podem fazer processos seletivos públicos e admitir por vínculo de celetista. O modelo de empresas terceirizadas a partir de contrato por tempo determinado é utilizado por governos municipais, porém isso pode significar um risco à consolidação do SUAS no país e dificultar ainda mais o processo de educação continuada de trabalhadores.

Como em outras políticas setoriais, é recomendado que seja desenhado um processo de transição dos recursos humanos e das gestões do SUAS. Notou-se, com frequência, a troca completa do quadro de recursos humanos com a mudança da administração municipal. Esse fato implica novos trabalhadores que assumem os cargos sem nenhum tipo de instrução, por exemplo, sobre a realização do trabalho ou a localização de arquivos. Desta maneira, deve-se pensar em arranjos no quais uma transição gradual seja estabelecida, com repasse de conhecimento de trabalhadores em fim de contrato para novos que ingressam.

Com relação aos gestores e secretários das pastas de assistência social, **recomenda-se que o Estado da Bahia se articule com os prefeitos**, sobretudo de novos mandatos, visando à: a) atualização dos **marcos jurídico-normativos da assistência social** de seus municípios, para que se adéquem às normas propostas pela NOB-SUAS 2012 (ou posterior, caso venha a surgir); b) **orientar sobre boas práticas para a escolha de gestores e secretários responsáveis pelo SUAS.** Constatou-se que é comum a prática de

nomeação de pessoas sem formação acadêmica e/ou histórico de atuação no SUAS,¹⁰ o que contribui negativamente para a não profissionalização da política.

A partir da CF/88 (BRASIL, 1988) e da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o debate da Política de Assistência Social avançou no sentido de profissionalizar, regular e entender a Assistência Social como uma política de Estado, ganhando força movimentos de contestação à prática de nomeação de primeiras-damas ou pessoas sem qualificação na área. Com efeito, muitas pesquisas indicam um aumento de profissionais da área atuando como gestores, ainda que, a cada eleição e mudança de mandatos, tudo isso possa se modificar, demandando uma articulação permanente dos espaços de debate da Assistência Social sobre o tema. Neste sentido, **recomenda-se que os municípios observem, a partir da realidade local, a nomeação de pessoas com formação, preferencialmente, em Assistência Social, Psicologia ou Administração Pública** e com anos de atuação profissional no SUAS.

Finalmente, em relação à Lei Municipal de Regulamentação do SUAS, foi constatado que 114 municípios da Bahia (**cerca de 27 por cento**) **não possuem a lei criada**, conforme dados do Censo SUAS 2019 (BRASIL, 2020). Assim, recomenda-se que a o Governo da Bahia realize uma força-tarefa e assessore os municípios em irregularidade com a lei, orientando-os sobre como proceder. Além disso, o Censo SUAS 2019 também indica que, dos municípios que possuem a lei, 41 deles não dispõem sobre a criação e/ou as competências do CMAS (BRASIL, 2020), devendo, assim, ter suas **leis atualizadas.**

Quanto às alternativas de baixo ou nenhum custo, recomenda-se a elaboração de cartilhas de boas práticas direcionada às Secretarias Municipais responsáveis pela Assistência Social e aos CMAS e seus conselheiros, com conteúdo claro e direto, preferencialmente em poucas páginas. Entre as boas práticas sugeridas, destacamos (as quais podem, inclusive, ser direcionadas aos CRAS e CREAS):

BOX 1

Recomendações de baixo ou nenhum custo

Criação *e-mail* institucional e exclusivo para CMAS e CRAS/CREAS e, se possível, o fornecimento de um número de telefone fixo exclusivo;

Criação de um documento com a relação de todos os membros do conselho, com atualização anual, e as seguintes informações: nome completo, data de nascimento, sexo, *e-mail*, escolaridade, representação (sociedade civil ou governo), função e data de início e término do mandato;¹¹

Disponibilização de recursos materiais para o funcionamento do conselho por parte do poder público, conforme orientação da NOB-SUAS 2012, com especial foco para o fornecimento de um espaço físico exclusivo para o CMAS, preferencialmente separado da Secretaria responsável pela pasta de Assistência Social;

Ampliar a divulgação do CMAS e do SUAS como um todo nas redes sociais (como *Facebook*,¹² *Instagram* e *WhatsApp*), e, caso não exista, criar perfis do CMAS nestas redes;

Realizar reuniões abertas do CMAS com regularidade e com articulação com lideranças comunitárias, preferencialmente fora da sede do próprio conselho, isto é, nas comunidades em que os usuários vivem (com especial atenção à zona rural).

Por fim, a principal recomendação, consensual entre todos os grupos de entrevistados e as instituições estaduais abrangidas (CEAS e FETSUAS-BA), é de serem realizadas **campanhas de capacitação mais abrangentes** (envolvendo trabalhadores e usuários) e **territorializadas**, *i.e.*, fora da capital Salvador, com o objetivo de alcançar populações de cidades de pequeno porte e no interior do Estado. Recomenda-se, ainda, que as capacitações priorizem metodologias de Educação Popular,¹³ valorizando os saberes locais das populações abordadas, com práticas dialógicas e horizontais, como rodas de conversa e audiências públicas.

As capacitações têm como objetivos principais:

- a) **a qualificação dos trabalhadores** para o exercício de suas funções, assegurando o domínio dos serviços disponíveis pelo SUAS e reforçando boas práticas de atendimento à sociedade;
- b) **qualificação** de trabalhadores e membros da sociedade civil que atuam como **conselheiros nos CMAS**, com ênfase nos usuários, visando internalizar nestes a importância do exercício do controle social em espaços dentro e fora do conselho e a compreensão do direito socioassistencial, reforçando o papel fiscalizador do conselho, não apenas meramente burocrático.

Ainda sobre capacitação, sugere-se que, para cada equipamento do SUAS ou cidade da Bahia, seja destacado, ao menos, um ponto focal, *i.e.*, um trabalhador que irá atuar como disseminador de boas práticas da metodologia de educação popular, sendo responsável pela criação de uma **cultura de educação permanente**, uma vez que o processo de capacitação não se esgota com apenas uma realização e seja contínuo.

Por fim, para se mensurar progressos ou regressos na política de assistência social, incluindo as dimensões de comunicação e participação social, denota-se o **elevado potencial de insumos que os Censos SUAS proveem** sobre dados relativos ao SUAS como um todo, **sugerindo-se que o censo seja utilizado como fonte de dados para priorização de objetivos** estratégicos e delimitação de indicadores de desempenho.

1. Conforme a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN/BA), um território de identidade é “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos”. Disponível em: <<https://bit.ly/3t2fh6K>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

2. CREAS: Centro de Referência Especializado em Assistência Social.

3. O IDCRAS é um indicador sintético instaurado em 2007 que mensura a “qualidade dos serviços” prestados nos CRAS, calculado “a partir de três dimensões [...]: ‘Estrutura física’, ‘Recursos Humanos’ e ‘Serviços e Benefícios’” (NUNES; CLEMENTE, 2015, p. 4). Semelhantemente, o IDConselho, criado em 2015, é outro indicador sintético que mede o nível de desenvolvimento dos CMAS em uma escala de 1 (menor desenvolvimento) a 5 (maior desenvolvimento), sendo composto por três dimensões: “Estrutura administrativa”, “Dinâmica de funcionamento” e “Composição do Conselho” (Brasil, 2017, p. 2). Ambos possuem como fonte o Censo SUAS, e o IDCRAS, além do censo, utiliza dados do Registro Mensal de Atendimentos — RMA.

4. Ressalta-se que tiveram cidades com apenas 1 entrevista e elevado ID Conselho, e o oposto também, não sendo uma regra para todos.

5. Documento elaborado pelo Governo Federal, com as diretrizes para a política. “A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal, de 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993” (BRASIL, 2012).

6. Termo mencionado por entrevistados de diferentes segmentos e em mais de uma cidade, indicando a possibilidade de ser uma realidade generalizada no Estado.

7. A NOB/SUAS 2012 dispõe que os “órgãos gestores da política de assistência social” devem “prover aos conselhos infraestrutura, recursos materiais, humanos e financeiros, arcando com as despesas inerentes ao seu funcionamento, bem como arcar com despesas de passagens, traslados, alimentação e hospedagem dos conselheiros governamentais e não governamentais, de forma equânime, no exercício de suas atribuições, tanto nas atividades realizadas no seu âmbito de atuação geográfica ou fora dele” (BRASIL, 2012, p. 50).

8. Mesmo não havendo previsão legal sobre como cada CMAS deve nomear seus conselheiros, de acordo com profissionais da assistência social, nas conferências da assistência social, reitera-se que os conselheiros sejam eleitos em seus fóruns, com transparência e participação de seus representantes, evitando, portanto, indicações de representantes não qualificados ou que não representem de fato aquela classe.

9. Ressalta-se, ainda, que a capacitação dos conselheiros está prevista na NOB/SUAS 2012 como uma obrigação dos órgãos gestores do SUAS.

10. Ressalta-se que os gestores entrevistados se destacaram positivamente pelo alto grau de escolaridade e longa data atuando no SUAS. Os entrevistados tiveram respostas mais profundas e melhor compreensão das perguntas. Isso indica que existem casos de sucesso em municípios da Bahia, podendo servir de referência para outros por meio, por exemplo, de fóruns regionais de assistência social.

11. A Secretaria responsável pela pasta de Assistência Social também pode se beneficiar com essa prática, organizando anualmente a relação de trabalhadores atuantes no SUAS do município.

12. Conforme indicado pela ASCOM da SJDHDS, o Facebook aparenta ser a rede social de maior adesão entre os usuários do SUAS Bahia.

13. Como exemplo, as representantes do FETSUAS-BA citaram o método de Paulo Freire.

Referências:

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: CNAS, 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf>. Acesso em: 25 mar. de 2021.

_____. Censo SUAS 2019 – Resultados Nacionais, Centros de Referência Especializados de Assistência Social, CREAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial, 2020. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Ministério da Cidadania. Junho. Disponível em: <<https://bit.ly/3kWO8hZ>>. Acesso em: 20 maio 2021.

FIGUEIREDO, N.; HOFFMANN, M.; LOPES, V. T. Produtos 8 e 9: Relatório Final sobre as formas de comunicação do SUAS desenvolvidas pela gestão estadual e municipais e sobre o processo de participação social dos/as usuários/as e trabalhadores/as. Em: IPC-IG (no prelo): “Projeto BRA/16/006 Fortalecimento das Políticas de Proteção Social na Bahia”. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2021.

NUNES, H.; CLEMENTE, P. Nota Técnica nº 27/2015/DGSUAS/SNAS/MDS. Metodologia de cálculo relativa aos novos indicadores de desenvolvimento das unidades CRAS e CREAS - IDCRAS e IDCRES referentes ao ano de 2014. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3gLBupk>>. Acesso em: 22 de mar. de 2021.

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ▪ www.ipcig.org

