



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

SUAS E O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL UMA BREVE ANÁLISE EM TEMPOS DE PANDEMIA

RENATA BASTOS DA SILVA

GT 16 - IMPACTOS DA PANDEMIA POR COVID-19 NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

SUAS e o Orçamento da Seguridade Social: uma breve análise em tempos de Pandemia

Resumo

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é responsável pelo controle das políticas relacionadas à Assistência Social, que tem como função assegurar uma política pública intermediada pelas garantias presentes na Constituição Federal (CF) de 1988. No contexto de pandemia da COVID 19 a definição do orçamento do SUAS é fundamental para que os artigos constitucionais sejam cumpridos a contento e os equipamentos de Assistência Social ofereçam serviços públicos para enfrentarmos a crise sanitária. Por conseguinte, para que essas ações fossem colocadas em prática e chegassem ao público-alvo pré-determinado, de acordo com inciso V, do art. 6º, da Lei nº 12435/2011, firmou-se, a partir de 2019, uma parceria entre a Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente (GDEP), da Secretaria de Municipal de Assistência Social (SMAS) do Rio de Janeiro e a Coordenação de Extensão do GPDES (CEGPDES) para o oferecimento do curso de extensão “Atualização Profissional de Servidores Públicos na Área da Seguridade Social”.

Palavras-chave: SUAS. LOAS. Pandemia COVID 19. Gestão de Crise

Introdução

Nosso objeto é analisar a atuação do SUAS, suas demandas orçamentaria, no contexto da pandemia de COVID 19, a partir do *case* da Secretaria de Municipal de Assistência Social (SMAS) do Rio de Janeiro, que temos acompanhado a atuação das gestoras dos equipamentos da assistência social, desde 2019, através de nossa atuação no curso de ação de extensão “Atualização Profissional de Servidores Públicos na Área da Seguridade Social”, que oferecemos para atender a solicitação da Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente (GDEP), da SMAS do Rio de Janeiro, com o objetivo colaborar com a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social.

Definimos como nossa metodologia as diretrizes que devem orientar a formulação e implementação das ações de extensão universitária, as que tratam da Interação Dialógica, Indissociabilidade ensino – pesquisa – extensão e o impacto na formação do discente de gestão pública são as bases de nossa metodologia e avaliação.

A diretriz Interação Dialógica orienta o desenvolvimento de relações entre Universidade e setores sociais marcadas pelo diálogo e troca de saberes, superando-se, assim, o discurso da hegemonia acadêmica e substituindo-o pela ideia de aliança com movimentos, setores e organizações sociais. Portanto, em nosso caso nossa ação de extensão proporciona a aproximação da universidade com a gestão pública municipal da área da assistência social. Entendemos que é papel da universidade oferecer a sociedade a democratização de nossas pesquisas.

Salientamos que os atores sociais que participam da ação de extensão, são as funcionárias e funcionários da área da seguridade social, em especial da assistência social.

Deste modo, para que a interação dialógica contribua nas direções indicadas é necessária a aplicação de metodologias que estimulem a participação e a democratização do conhecimento, colocando em relevo a contribuição de atores não-universitários em sua produção e difusão, em nosso caso os atores que trabalham na Secretaria de Municipal de Assistência Social (SMAS) do Rio de Janeiro.

Por outro lado, essa aproximação a partir democratização do conhecimento sobre o tema poderá contribuir para à formação do nosso discente da área da gestão pública, pois, esses se defrontaram com o mundo das coisas reais, no caso o funcionamento do SUAS. Entendemos que isso possibilitará resultados que enriquecerão a experiência discente em termos teóricos e metodológicos, ao mesmo tempo em que permite a reafirmação e materialização dos compromissos éticos e solidários da Universidade Pública brasileira, particularmente no contexto da pandemia de COVID 19.

Neste sentido, em nosso artigo primeiro iremos pontuar a criação da Lei nº 12.435 de 06/07/2011, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em seguida vamos relatar nosso acompanhamento da pandemia da COVID 19, através do curso de ação de extensão “Atualização Profissional de Servidores Públicos na Área da Seguridade Social” que oferecemos às gestoras dos equipamentos da SMAS da prefeitura do Rio de Janeiro. Por fim, vamos apresentar nossas considerações finais que apontam os desafios da gestão de crise.

SUAS, CNAS, PNAS e a LOAS

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é responsável pelo controle das políticas relacionadas à Assistência Social, que tem como função assegurar uma política pública intermediada pelas garantias presentes na Constituição Federal (CF) de 1988. Segundo o artigo 194 da CF/1988:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Por conseguinte, a Seguridade Social tem no seu tripé, além da saúde e previdência, um viés na assistência social, que inicia um processo de aprimoramento de suas políticas públicas, não vinculativa e direcionada a qualquer cidadão que necessite.

Em dezembro de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), ganha força uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações de assistência social no Brasil. Nesse contexto, como resultado da CNAS, com a participação da sociedade civil organizada, inicia a organização do desenho do SUAS, que começa a ser delineado a partir

da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e na Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB), de 2005.

Portanto, com a discussão acumulada, principalmente com a atuação da sociedade, resultou que, em março de 2008, o Poder Executivo Federal fez uma mensagem ao Congresso Nacional (CN) apresentando Projeto de Lei (PL) que estabelecia objetivos para o SUAS e sua composição descentralizada e participativa, integrada pelos três entes federativos.

A tramitação do PL nº 3077, de 25 de março de 2008, que estabelece objetivos para o SUAS e sua composição descentralizada e participativa, integrada pelos três entes federativos, só se concluiu na Câmara dos Deputados (CD) em dezembro de 2010. Por outro lado, no Senado Federal (SF), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 189, que dispõe acerca da ordenação da assistência social, de dezembro de 2010, encontra seu termo nos idos de junho de 2011, com a promulgação da Lei nº 12.435 de 06/07/2011, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Portanto, em julho de 2011, com a sanção do PLC com veto parcial (nº 17) nasce a Lei Federal (FL) nº 12.435, LOAS, fazendo o SUAS integrar o escopo da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Abaixo citamos um dos artigos da aludida LF 12.435/2011, que ressalta a composição paritária. Por conseguinte, indica o espaço de participação da sociedade civil:

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil são:

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (NR) (BRASIL, LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011).

SUAS e o ensino, pesquisa e extensão universitários

A universidade pública, a fim de desenvolver projetos de maior aproximação junto à sociedade, criando um vínculo entre os estudantes e a comunidade, portanto, estimulando a formação integral do estudante, desenvolve um pilar composto por: ensino, pesquisa e extensão. A pesquisa se aplica ao aprofundamento de diversas temáticas, as quais devem estar contextualizadas, enquanto, por outro lado, o ensino se inclui ao pôr em circulação os conhecimentos construídos por meio das disciplinas que são ofertadas no âmbito estudantil e, por fim, a extensão é a realização de todo um projeto pensado para fluxos de conhecimentos e a soma com a sociedade.

As ações de extensão são fundamentadas na interação dialógica da comunidade acadêmica com a sociedade, isto é, através do diálogo estudantil com as ciências e tecnologias, aproximando-o das demandas sociais, por meio da promoção de encontros e discussões sobre assuntos que estimulem a sensibilização e através de experiências participativas em seminários, simpósios, oficinas e atividades de campo.

O SUAS, por sua vez possibilitou a expansão de um novo panorama trazendo mudanças estruturais e através dele um singular cenário para a implementação de ações, como ilustra o art. 6º, da Lei 12.435/2011 a seguir:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º -C;

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território. (...) (BRASIL, LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011).

As ações socioassistenciais, tratadas na Lei nº 12.435/2011, são um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS, como, por exemplo, os Centros de Referência Especializado para população em situação de rua (Centros POP), o caso que estudamos são os Centros POP implementados pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) do município do Rio de Janeiro. Os executores das ações socioassistenciais são os agentes de ação, ou seja, profissionais da área da assistência social. Por conseguinte, para que essas ações fossem colocadas em prática e chegassem ao público-alvo pré-determinado, de acordo com inciso V, do art. 6º, da Lei nº 12435/2011, firmou-se, a partir de 2019, uma parceria entre a Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente (GDEP), da SMASDH do Rio de Janeiro com a Coordenação de Extensão do GPDES (CEGPDES) para o oferecimento do curso de extensão “Atualização Profissional de Servidores Públicos na Área da Seguridade Social”.

Tal parceria enfatiza o principal objetivo dos programas de extensão, qual seja, o de fortalecer a formação do discente, inserindo-o em projetos reais de mudanças sociais, atendendo necessidades básicas e situações de violação de direitos, otimizando o atendimento e acompanhamento social.

Os enfrentamentos da Pandemia do COVID-19

Sublinhamos que o acompanhamento que fizemos da parceria entre a CEGPDES e a GDEP, no primeiro ano da pandemia, levantou algumas questões. Durante a extensão, a ênfase no combate aos efeitos da COVID-19 tornou-se uma urgência. Desde o início do surto na China, diversos países foram acometidos, com enorme impacto na economia e, sobretudo, em seus sistemas sociais. Em primeiro lugar, recursos orçamentários e financeiros adicionais fizeram-se necessários para apoiar os entes da federação (Estados e Municípios). Em segundo lugar, o subfinanciamento em Assistência Social prejudica sua capacidade de atendimento, tanto nos aspectos humanos, como materiais, visto que uma boa coordenação federativa é fundamental para o enfrentamento eficaz da pandemia (SILVA, MARINHO e ZACARIAS, 2020).

O orçamento da seguridade social das ações e serviços públicos de assistência social, por força constitucional, é de responsabilidade das três esferas de gestão do SUAS, como mencionado acima, indicado no artigo 194 da Constituição Federal de 1988 e inciso I, artigo 6º, Lei nº12.435/2011, também já aludido.

No entanto, desde sua institucionalização, em 2011, o financiamento deste sistema sempre foi uma pauta de disputa intensa. Concorrem com a implementação do SUAS como atividade cidadã a tensão decorrente do discurso de contenção de gastos e a asfixia de recursos.

Neste contexto, os repasses federais têm sido fundamentais à execução dos serviços de assistência social no âmbito do SUAS, dada a fragilidade das fontes de recursos estaduais e municipais. Contudo, a falta de um planejamento integrado, com o objetivo de estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social, como aponta o inciso III, artigo 6º, Lei nº 12.435/2011, a respeito dos critérios que regem a redistribuição dos recursos para o financiamento do SUAS acaba por reforçar os padrões de assimetria existentes.

Em virtude da pandemia de COVID 19, foram necessários ajustes imediatos do SUAS, tendo em vista a pressão pelo incremento da oferta de determinados serviços. Diante disso, uma resposta imediata foi o aumento das despesas. No entanto, o cenário brasileiro não era favorável, pois o Orçamento da Seguridade Social, em 2019 e 2020, de acordo com as Lei nº 13.808/2019 e Lei nº 13.978/2020, as quais estimam receitas e fixam despesas, revela a crise

econômica, pois demonstram que as receitas são insuficientes para cobrir as despesas, como desdobramentos da implementação da emenda constitucional número 95/2016, a qual instituiu o novo regime fiscal; deste modo, que estabeleceu um teto para as despesas primárias, os impactos de uma redução significativa nos recursos destinados às ações e serviços públicos da área da seguridade social. A Lei Orçamentária Anual (LOA) não daria, portanto, sustentação ao aumento dos gastos do SUAS, o que só se tornou possível a partir do reconhecimento de calamidade pública, por parte do Governo Federal, em 18 de março de 2020 (SILVA e CONCEIÇÃO, 2020).

Nesse momento, abria-se uma janela de oportunidades para que o Congresso Nacional e a sociedade civil organizada defendessem a recomposição e ampliação das redes de assistência social do Estado brasileiro (SILVA e CONCEIÇÃO, 2020).

Assim, a despeito da forte restrição de receitas no nível federal, os repasses são justamente a principal fonte de recursos para a execução dos serviços do SUAS. Neste aspecto, a pandemia impôs uma série de desafios ao sistema em virtude das características da doença.

Desta forma, durante o curso de 2020, foi possível mostrar a compatibilidade das regras de financiamento adotadas com as peculiaridades da COVID-19. Isso é importante uma vez que, considerando-se, o surgimento das variantes, e a possibilidade de novas pandemias, diferente em tudo do que aconteceu com a gripe espanhola (1918-1919), as mães das pandemias, como apontam Lilia Schwarcz e Heloisa Starling (SCHWARCZ, L. M. e STARLING, H. M., 2020), ou surtos epidêmicos em diversas regiões do país, sendo fundamental o aperfeiçoamento das regras de financiamento do SUAS na formulação de políticas públicas de assistência social.

A pandemia da COVID-19 trouxe desafios inéditos ao sistema brasileiro de proteção social do SUAS. Trabalhadores informais, desempregados e famílias pobres estão expostos à combinação de pandemia e recessão. Dado os desdobramentos catastróficos em curso, o único colchão possível para cenários mais generosos é o SUAS.

Neste contexto, destacamos a Nota Técnica nº 59, do IPEA, de março de 2020 que aponta ao SUAS a necessidade de implementação de algumas ações:

- A fila de espera para receber o Programa Bolsa Família (PBF) seja eliminada e os processos de averiguação e revisão cadastral sejam suspensos;
- As linhas de elegibilidade e os benefícios do PBF sejam reajustados nos termos do Auxílio Emergencial; e,
- Seja mantido o Auxílio Emergencial, para todas as famílias do Cadastro Único com renda familiar per capita inferior a meio salário-mínimo (PAIVA, et ali, 2020)

Nesses cenários generosos, os 30% mais pobres da população brasileira poderiam contar com uma renda mínima mensal (PAIVA, et ali, 2020). Os beneficiários do PBF teriam em média uma segurança de renda mensal de quase o valor original do Auxílio Emergencial por família (PAIVA, et, ali, 2020). Após o fim do Auxílio Emergencial, os beneficiários continuariam recebendo em média um valor um pouco menor do que último patamar do Auxílio Emergencial por família (algo próximo de R\$ 80 per capita) (PAIVA, et ali, 2020).

Seria também recomendável que o Auxílio Emergencial fosse estendido pelo tempo necessário para a superação da crise social. Considerando-se a defasagem do poder de compra dos benefícios atuais do PBF e os riscos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da COVID-19, não resta dúvida de que é um preço baixo a pagar para garantir um nível mínimo de sustento aos mais pobres.

Considerações Finais

O ineditismo da gestão do SUAS em contexto de crise pandêmica é um importante desafio colocado à compreensão das ações correlatas no campo da gestão pública. Além de serem raros os estudos voltados à apreensão do orçamento da seguridade social em face às necessidades de financiamento dos serviços de assistência social quando há expressivo aumento da demanda. Além disso, a doença ainda é um fenômeno novo, cujos efeitos devem ser sentidos por muito tempo. Desse modo, é preciso aguardar novos estudos, para a devida avaliação do conjunto das medidas tomadas relativamente aos dados que ainda serão coletados.

Não obstante, na experiência brasileira, o novo se encontra com o velho, conforme a recorrência de questões já anotadas na parca literatura sobre financiamento do SUAS, dentro do pacto federativo. Em síntese, o modelo de financiamento do SUAS foi modificado passivamente, diante das necessidades de enfrentamento da COVID-19. Repetem-se, portanto, a lógica de desigualdade preexistente e o viés político, conforme já documentado na literatura. Por fim, o curso de extensão de 2020 para o GDEP trata-se de uma importante iniciativa, pois, a despeito do tamanho da crise imposta pela pandemia, a construção da mudança qualitativa no desenho pelos gestores do SUAS da mobilização das regras de financiamento faz intensificar também a percepção dos problemas de subfinanciamento e as possíveis alternativas frente aos mesmos.

Por isso, no curso de 2021, acreditamos que os verdadeiros ajustes nas regras de aplicação do financiamento para permitir mais agilidade na adequação da estrutura de enfrentamento e liberação de recursos poderão ser ainda mais bem percebidas e trabalhadas pela próxima turma que tão logo desejamos ver e poder acompanhar e quiçá fazer um novo relato de avanços na gestão republicana e democrática em nosso país.

Referências

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF, 1999. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19790.htm>.

_____. Lei nº 12.435, de 6 DE julho de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>.

_____. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm>.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 54, de 1 de abril de 2020. Aprovar recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social, com medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do SUAS. Diário Oficial da União, Brasília.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020. Aprova a Nota Técnica nº 20/2020, que traz orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Diário Oficial da União, Brasília.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 59, de 22 de abril de 2020. Aprova orientações e recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS dos estados, municípios e Distrito Federal quanto ao atendimento nos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no contexto de emergência em saúde pública decorrente do novo Coronavírus, COVID-19. Diário Oficial da União, Brasília.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 65, de 6 de maio de 2020. Aprova orientações e recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social dos estados, municípios e Distrito Federal quanto ao atendimento nos serviços de acolhimento de pessoas idosas ou com deficiência no contexto de emergência em saúde pública decorrente do novo Coronavírus, COVID-19. Diário Oficial da União, Brasília.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020. Aprova recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. Diário Oficial da União, Brasília.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 86, de 1 de junho de 2020. Aprova recomendações gerais para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no contexto da Pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. Diário Oficial da União, Brasília.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 95, de 3 de julho de 2020. Dispõe sobre as programações financeiras originárias de emendas parlamentares de Bancadas Federais para às ações de enfrentamento ao COVID-19. Diário Oficial da União, Brasília.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 100, de 14 de julho de 2020. Aprova as recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de Proteção Social Básica - PSB e de Proteção Social Especial - PSE de Média Complexidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, de modo a assegurar a manutenção da oferta do atendimento à população nos diferentes cenários epidemiológicos da pandemia causada pelo novo Coronavírus - COVID-19. Diário Oficial da União, Brasília.

PAIVA, Luís Henrique. SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. BARTHOLO, Letícia. SOARES, Sergei. Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa bolsa família e para o cadastro único em resposta à covid-19. NOTA TÉCNICA, Nº 59, IPEA, março de 2020. Disponível em http://pesquisa.newwp.unis.edu.br/wp-content/uploads/sites/74/2020/04/NT_59_Disoc_Evitando-a-pandemia-da-pobreza.pdf

SILVA, Renata Bastos da; CONCEIÇÃO, Daniel Negreiros. “Como pagar as consequências econômicas do COVID-19 ou a janela de oportunidades para mudar o status quo”. BOLETIM IPPUR, número 17, 2020.

SILVA, Renata Bastos da; MARINHO, Ricardo José de Azevedo; ZACARIAS, Ellen Cristina Pereira. “O SUAS na Pandemia do COVID-19”. Revista do XI Seminário do Laboratório de Economia e Gestão (LEG), da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas – FCA/UNICAMP, 2020.

SCHWARCZ, L. M. e STARLING, H. M., A bailarina da morte: a gripe espanhola no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.