



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ANA CLAUDIA VIEIRA MARTINS

**PARTICULARIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO:
A MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO
PORTE 1 NA REGIÃO DA AMEPAR**

ANA CLAUDIA VIEIRA MARTINS

**PARTICULARIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO:
A MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO
PORTE 1 NA REGIÃO DA AMEPAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, em nível de Mestrado, da Universidade Estadual de Londrina (UEL), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Eliane Christine dos Santos Campos.

Londrina
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

M386p Martins, Ana Cláudia Vieira.
Particularidades do federalismo brasileiro : a municipalização da gestão da política de assistência social em municípios de pequeno porte 1 na região da AMEPAR / Ana Cláudia Vieira Martins. - Londrina, 2020.
208 f. : il.

Orientador: Eliane Christine Santos de Campos.
Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2020.
Inclui bibliografia.

1. Pacto federativo - Tese. 2. Gestão - Tese. 3. Assistência social - Tese. 4. Municípios de pequeno porte 1 - Tese. I. Campos, Eliane Christine Santos de. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

ANA CLAUDIA VIEIRA MARTINS

**PARTICULARIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO: A
MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE 1 NA REGIÃO DA
AMEPAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, em nível de Mestrado, da Universidade Estadual de Londrina (UEL), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Eliane Christine dos Santos Campos
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Denise Maria Fank de Almeida
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula
Universidade Federal de Goiás – UFG

Londrina, 17 de março de 2020

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Profa. Dra. Eliane Christine dos Santos Campos, obrigada pela convivência como orientadora, chefe e docente. Com quem tive a honra de dividir a disciplina da Graduação em Serviço Social, Gestão de Políticas Sociais 1, a sua companhia, a sua amizade e a sua expertise na temática foram essenciais nesse caminho de buscas e descobertas.

Às valiosas contribuições dos membros da Banca Examinadora Profa. Dra. Denise Fank de Almeida e Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula. Primeiro, por terem aceito e depois por inspirar a conclusão dessa dissertação, grata pela generosidade de vocês.

Às professoras e professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, vocês foram inspiradores, generosos e grandes incentivadores para a conclusão desse estudo.

Às parceiras e parceiros do Projeto de Pesquisa, nossas discussões, problematizações, devaneios e *happy hours* que enriqueceram esse processo.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina obrigada pelo tempo de convivência e aprendizado, tudo ficou mais leve com vocês.

A todo corpo docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, grandes incentivadores.

Ao Escritório Regional de Londrina na pessoa das técnicas Ana Paula, Juliana, Michelle e Neuzeli, obrigada por oportunizarem espaços junto aos municípios estudados, vocês foram fundamentais para a conclusão da pesquisa de campo.

Aos sujeitos dessa pesquisa pela disponibilidade, confiança, interlocuções, sem vocês, nada teria o mesmo valor.

Aos amigos que não irei nominar e sempre me apoiaram, meu muito obrigada.

Impossível não agradecer aos autores e autoras a quem recorri, concordei ou discordo, sem eles e elas essa construção não seria possível.

E ainda, ao Paulo, meu companheiro de vida, aos meus filhos Luís Otávio e Maria Eduarda, e a minha mãe Cláudia por acreditarem e respeitarem meu momento, meu amor e minha gratidão.

MARTINS, Ana Cláudia Vieira. **Particularidades do Federalismo Brasileiro: a municipalização da gestão da política de assistência social em municípios de pequeno porte 1 na região da AMEPAR.** 2020. 208 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo problematizar a municipalização da gestão da política de assistência social pós-redemocratização e intensificada pelo Suas nos municípios de pequeno porte 1 pertencentes à Amepar-PR. O processo investigativo, de natureza qualitativa, contemplou revisão bibliográfica, pesquisa documental e de campo. A revisão bibliográfica, base de sustentação desse estudo, buscou na teoria crítica, reconhecer o Estado brasileiro, seu pacto federativo, sua organização administrativa, perpassando pelas reformas administrativas que culminaram na organização do Estado brasileiro atual. A pesquisa documental se debruçou aos marcos regulatórios da política de assistência social, com ênfase na gestão, criando um desenho de sua trajetória até os dias atuais. Quanto à pesquisa de campo teve como sujeitos pesquisados gestores da política de assistência social e técnicos lotados no órgão gestor dessa política, a fim de identificar empiricamente como se desdobraram as regulações da política de assistência social, em âmbito local, intensificadas pós constituição do Suas. A análise dos dados fora mediada por eixos temáticos que consideraram a dimensão política, organizacional e cultural presentes na política de assistência social. Os resultados permitiram apreender que pós redemocratização e intensificadas, no caso da política de assistência social, pós Suas, os municípios receberam um conjunto normativo-legal que demanda uma qualificação da função de gestão, indo de encontro ao modelo gerencial do Estado brasileiro. Os sujeitos envolvidos com a gestão dessa política têm forjado esforços para adequá-las, ao menos no campo da organização física, (dos serviços), ao contrário, no que tange ao arcabouço legal de regulação do Suas, em que, in loco não fora identificado avanços. A pesquisa revela a existência de desafios quanto ao Suas nos municípios pesquisados, observa-se a prevalência do campo de disputa, que sempre permeou o Estado brasileiro e conseqüentemente suas políticas sociais, intensificada na política de assistência que permanece sendo desafiada pela sua trajetória inicial, constituída em uma lógica de filantropia. Conclui-se que o Suas para além dos desafios presentes na conjuntura socioeconômica e política atual, em que se vivencia uma regressão de direitos, a partir dos dados levantados revela-se ainda a necessidade de rever as particularidades do sistema à municípios de pequeno porte 1.

Palavras-Chave: Pacto federativo. Gestão. Assistência social. Municípios de pequeno porte 1.

MARTINS, Ana Cláudia Vieira. **Particularities of Brazilian Federalism: the municipalization of the management of social assistance policy in small municipalities 1 in the AMEPAR region.** 2020. 208 p. Dissertation (Master in Social Service and Social Policy) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020

ABSTRACT

The present study aims to problematize the municipalization of the social assistance policy management after redemocratization and intensified by Suas in small municipalities 1 belonging to Amepar-PR. The investigative process, of a qualitative nature, included bibliographic review, documentary and field research. The bibliographic review, the basis for this study, sought in critical theory to recognize the Brazilian State, the federative pact, the administrative organization, going through the administrative reforms that culminated in the organization of the current Brazilian State. The documentary research focused on the regulation trade mark of social assistance policy, with an emphasis on management, creating a design of its trajectory up to the present day. As for the field research, the subjects were social policy managers and technicians based in the governing body of this policy, in order to empirically identify how the social assistance policy regulations were developed, at the local level, intensified after the constitution of the Suas. The analysis of the data had been mediated by thematic axes that considered the political, organizational and cultural dimension present in the social assistance policy. The results made it possible to apprehend that after redemocratization and in the case of intensifying the social assistance policy, after Sua, the municipalities received a set of normative laws that demand a qualification of the management function, going against the gerential model of the Brazilian State. The subjects involved with the management of this policy have been forging efforts to adapt them, at least in the field of physical organization (of services), on the contrary, with regard to the legal framework for the regulation of Suas, in which, *in loco*, it had not been identified advances. The research reveals the existence of challenges regarding the Suas in the evaluated municipalities, the prevalence of the dispute camp is observed, which has always permeated the Brazilian State and consequently its social policies, intensified in the assistance policy that remains being challenged by its initial trajectory, constituted in a philanthropic logic. It is concluded that the Suas, in addition to the challenges present in the current socioeconomic and political context - in which a regression of rights is experienced - and based on the data collected, it still needs to reviewing the particularities of the system for small municipalities 1.

Keywords: Federative pact. Management. Social assistance. Small Municipalities 1.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelos de relação nacional, estadual e local.....	41
Figura 2 – Estrutura do Ministério da Cidadania	101
Figura 3 – Estrutura da Secretaria Nacional de Assistência Social.....	102
Figura 4 – Áreas Estratégicas do Suas	120
Figura 5 – Territorialização das Associações Regionais de Municípios do Paraná.....	125
Figura 6 – Municípios que compõem a Região da Amepar.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Caracterização da região da Amepar municípios com menos de 10 mil habitantes	23
Quadro 2	– Orientações da CIT, publicado no Diário Oficial da União nº 103.....	96
Quadro 3	– Membros da Comissão Intergestores Tripartite- CIT	107
Quadro 4	– Decálogo de Direitos Socioassistenciais.....	110
Quadro 5	– Metas para o controle social do Suas	112
Quadro 6	– Síntese das metas para a gestão de pessoas	114
Quadro 7	– Metas para a gestão do Suas	114
Quadro 8	– Metas para o financiamento do Suas.....	115
Quadro 9	– Desafios impostos ao Suas.....	116
Quadro 10	– Diretrizes do Suas 2016-2026.....	117
Quadro 11	– Metas do Plano Nacional da Assistência Social/2016-2026	117
Quadro 12	– Situação dos municípios pesquisados quanto ao pacto de aprimoramento	121
Quadro 13	– Perfil dos Municípios da Região Amepar com menos de 10 mil habitantes	126
Quadro 14	– Lei Orgânica dos Municípios Pesquisados – Seção da Assistência Social	131
Quadro 15	– Dados de implantação do Cras	135
Quadro 16	– CadSuas dados de unidades/equipamentos.....	137
Quadro 17	– Situação descrita pelos municípios Censo Suas 2010.....	143
Quadro 18	– Situação descrita pelos municípios Censo Suas 2018.....	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS	Acesso ao Mundo do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social
AMEPAR	Associação dos Municípios do Médio Paranapanema
AMP	Associação de Municípios do Paraná
BID	Banco Mundial
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEAS	Conselho Estadual da Assistência Social
CIB	Comissão Intergestores - Bipartite
CIT	Comissão Intergestores - Tripartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constituinte
ER	Escritório Regional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais da Assistência Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDSUAS	Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social
IGDSUAS-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social

IGDSUAS-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB/Suas	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SuasRH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PLAS	Plano Local de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SECJ	Secretaria de Estado da Criança e Juventude
SEJUF	Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho
SNE	Sistema Nacional de Educação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNSP	Sistema Nacional de Segurança Pública
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ESTADO BRASILEIRO E O PACTO FEDERATIVO: APROXIMAÇÕES AO DEBATE	27
2.1	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO	27
2.2	REVISANDO AS FORMAS DE ESTADO	35
2.3	APROXIMAÇÕES AO FEDERALISMO	40
2.3.1	Particularidades Do Federalismo Brasileiro	44
2.4	CONCEITO DE GESTÃO “MODELOS” A PARTIR DE UMA CONCEPÇÃO CRÍTICA	51
2.5	OS DIFERENTES MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO.....	58
2.5.1	Organização Da Gestão No Estado Brasileiro A Partir Da Constituição Federal De 1988	68
2.6	O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL ENTRE CRISES E RESPOSTAS: A GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	71
2.6.1	Os Determinantes Da Municipalização Na Gestão Das Políticas Sociais	76
3	A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA PERSPECTIVA FEDERALISTA	81
3.1	A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DOS IDOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ATÉ O SUAS, UM CAMINHO PERCORRIDO	85
3.2	A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PÓS SUAS	89
3.3	ENTENDENDO OS PACTOS PROPOSTOS NO SUAS NO ÂMBITO DA GESTÃO	104
4	A GESTÃO DO SUAS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS: APROXIMAÇÕES A UM CAMINHO TRILHADO E UM CAMINHO A TRILHAR	122
4.1	CHARACTERIZANDO A REGIÃO DA AMEPAR-PR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	123
4.1.1	A Gestão Da Política De Assistência Social Nos Municípios De Pequeno Porte 1 Na Região Da Amepar-PR.....	134

4.2	DIFICULDADES E POTENCIALIDADES DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SOB A ÓTICA DOS SUJEITOS.....	148
4.2.1	A Dimensão Política Da Assistência Social: Um Desafio Incessante	149
4.2.2	A Dimensão Organizacional/Institucional Da Política De Assistência Social Vista Pelos Sujeitos Como Sua Potencialidade	158
4.2.3	O Suas Em Município De Pequeno Porte 1: Conflitos De Uma Dimensão Cultural	168
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
	REFERÊNCIAS	186
	ANEXO I	203
	ANEXO II	204
	ANEXO III	206

1 INTRODUÇÃO

“Le vie della complessità”

Edgar Morin, 1985

Este estudo tem como fio condutor ponderar sobre a municipalização da política de assistência social no âmbito dos municípios denominados de pequeno porte ¹ da região da Amepar-PR. A abordagem parte do princípio que a organização do Estado brasileiro, particularmente em sua forma federalizada e sua organização administrativa, são determinantes para a gestão do Sistema Único de Assistência Social - Suas.

A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo modelo de Estado, denominado Estado Democrático de Direito, que pressupõe exercício de direitos sociais e individuais, liberdade, segurança e igualdade, trazendo à tona as necessidades de democratização da própria sociedade.

Mas, é preciso considerar que o texto constitucional se revelou impreciso, pois nasceu, se constituiu e se manifesta em uma correlação de forças permanentes. A isso segundo Sampaio (2009) apud Campos (2015) a correlação de forças nesse período explica a característica principal da Constituição de 1988: a ambiguidade.

Esta, para o autor, se traduz, por um lado, em reforçar a ordem burguesa, na medida em que constitucionaliza o direito de propriedade, a livre iniciativa, a herança, a livre concorrência (institutos basilares do regime capitalista); e, por outro lado, ao ordenar a essa burguesia que garante a existência de uma sociedade livre, justa e solidária, capaz de garantir a soberania nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Trata-se, pois, de uma carta social-democrata, com tonalidades nacionalistas (CAMPOS, 2015 p. 85).

E, o que se apresentou na prática, conforme aponta Colin (2008), foi uma implantação das normativas constitucionais baseadas no conservadorismo que se mantém no pensamento social brasileiro, assentado em uma concepção autoritária de democracia, que se caracteriza, essencialmente, como um instrumento de dominação e manutenção do poder político, econômico e das relações sociais

1 Municípios pequeno porte 1: com população até 20 mil habitantes – PNAS 2004/2012.

imbricadas no seio das elites brasileiras que se reordenam em diferentes momentos históricos, sempre na perspectiva de manutenção de sua classe dominante.

O texto constitucional evidencia a responsabilização do Estado pelos direitos sociais, o que implica em uma intervenção através das políticas sociais, contudo entre sua instituição e efetivação, vários passos os separam. Como apresentam Behring e Boschetti (2007) a Constituição avança no terreno das liberdades civis e dos direitos sociais, fruto do momento recém-superado, mas o avanço não acompanha o terreno político-institucional:

[...] os padrões universalistas e redistributivos de proteção social foram fortemente tencionados pelas estratégias de extração de superlucros, em que se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários; pela supercapitalização, com privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, em que se incluem saúde, educação e previdência; pelo desprezo burguês para o pacto social dos anos de crescimento, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo. Tudo isso num contexto em que as forças de resistência se encontravam fragmentadas, particularmente o movimento dos trabalhadores, em função do desemprego, da precarização e flexibilização das relações de trabalho e dos direitos (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.155).

Nesse movimento o tema proposto para a discussão está profundamente relacionado à organização do Estado brasileiro e com a descentralização político-administrativa proposta na Constituição vigente. A reorganização da gestão das políticas sociais a partir desse tratado, delimita novas formas de conceber tais políticas, entretanto a descentralização que se expressou no texto constitucional se materializou no País, dentro da concepção de um governo neoliberal dos anos 1990 e que acarretou uma execução na contramão do proposto.

Nesse cenário contraditório, os municípios brasileiros vivenciam com a descentralização político-administrativa um momento determinante para a gestão de políticas públicas. Contudo, como aponta Bento (2003), a descentralização é parte estruturante do ajuste estrutural e da reforma do Estado desencadeados nos anos de 1990. Entretanto, para o autor, a descentralização, diferente de outros pontos da reforma do Estado, goza de um consenso entre diferentes tendências do pensamento político, que impactam na forma de gerir as políticas sociais.

Neste universo de interesse atentar-se-á às profundas transformações, sobretudo na política de assistência social, que para além da descentralização proposta na própria constituição, se debruçou em criar um sistema

próprio para gerir a política, o que também acarretou mudanças significativas aos municípios.

Esse despontar intensificado da gestão das políticas sociais aos municípios vem aglutinado de necessidades de apreensão de conhecimento das mais variadas áreas do saber tornando-se essenciais para o desempenho das novas funções postas aos gestores das políticas. A gestão carrega em si a organização do trabalho, com fixação de metas através do planejamento, a análise e conhecimento dos problemas a serem enfrentados, a organização dos recursos financeiros e tecnológicos, e ainda habilidades de comunicação, liderança e tomada de decisões.

Souza Filho e Gurgel (2016) apresentam apontamentos importantes para pensar a gestão de políticas sociais dentro do formato proposto no texto Constitucional, dentro e fora das organizações, leia-se Estado e sociedade, assim os autores imputam o conceito de que a gestão está no curso de uma reforma intelectual, apontando:

A força, as razões administrativas e a exigência de produtividade não são, de modo algum, o melhor caminho para se chegar às formas solidárias e democráticas de sociabilidade ou aos novos pactos de convivência. Dirigir ficou muito mais importante que dominar (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p. 209).

O trecho explicitado do autor demanda à reflexão de uma nova forma de operacionalizar a gestão, contudo a operacionalização da gestão está imbricada em um modo de produção e em um Estado que retrata todo esse processo de produtividade que está pautado na sociedade como explicita Netto (1992) a intervenção estatal associa as funções econômicas e políticas necessárias à preservação e ao controle da força de trabalho ocupada e excedente.

Assim, as políticas sociais assentam-se num conjunto de estratégias e ações na área governamental, mediante as quais se produzem e reproduzem as contradições de classe e a intensidade das lutas políticas. O que indica um processo permanente de tensão e conflitos inerentes ao caráter de regulação e controle pelo Estado no âmbito das relações sociais, na perspectiva de acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil como define Yazbek (1993). Considerando seus diversos interesses e necessidades, assim operar as políticas públicas está permeado das contradições presentes na sociedade e que se solidificam nos municípios brasileiros, de diferentes formas.

Através da literatura consultada que trata sobre a temática: política social no Brasil, coaduna-se com a afirmação de que ela se revelou na interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais, cobertas por um véu ideológico que para Behring e Boschetti (2007) despolitizam a questão, transferindo a discussão para uma dimensão instrumental e técnica, com esvaziamento da tensão política e societária das políticas sociais.

Afunilando a discussão para a política de assistência social a literatura e a prática profissional têm mostrado que historicamente essa política tem se caracterizado por sua pouca efetividade social e ainda por sua subordinação aos interesses econômicos dominantes, revelando uma incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira como apontam Couto *et al.* (2014).

Concorda-se com as autoras quando salientam que no caso da Assistência Social isso é ainda mais evidenciado, a partir da cultura idealizada para essa área de intervenção que é a da *não política*, como bem retratou Yazbek (1993).

Quando usada a expressão não política remete-se à herança conservadora, que tende a desvalorizar e subalternizar os sujeitos, segundo Yazbek (1993) quando afirma que o acesso às políticas assistenciais pautava-se pela qualidade do “destituído”, pela negação da condição de sujeito de direitos, incorporando o conceito de subalternidade. Essa herança que até os dias atuais é quase que um parâmetro universal, torna ainda mais complexa à efetivação dessa política exigindo dos seus atores a difícil tarefa de quebrar esse paradigma, sem dúvida essa herança impacta fortemente na gestão e na execução das políticas sociais, em especial na política de assistência social.

Contudo, não se pode negar que a Constituição Federal de 1988, seguida da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de 1993, trouxeram à tona o campo dos direitos,

[...] campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-lo visível como política pública e direito dos que dela necessitam. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (YAZBEK, 1995, p.10).

Mas, o que se vivencia na prática alimenta uma inquietação, pois, quando é assumida a gestão dessa política pública de direito estabelecido, mesmo compreendendo que o contexto histórico, social e político da realidade brasileira evidencia a lógica do enfretamento da questão social pelo Estado capitalista, se dá em um movimento contraditório das estratégias de regulação das relações entre Estado e sociedade civil pelo estabelecimento das políticas sociais.

Certos, que esse movimento contraditório vivido na sociedade impacta diferentes espaços institucionais e ainda em diferentes funções, em que tanto as instituições quanto às pessoas que assumem cargos nessas instituições estão norteadas a partir de um determinado acervo teórico-metodológico e ético-político. Assim, há muitas referências que influenciam as discussões sobre políticas sociais, e suas formas de gestão. Como aponta Pereira até mesmo as propostas neoliberais em alguns pontos encontram convergências:

[...] igualmente defendem o combate à pobreza extrema, a reforma do Estado, a racionalização do gasto público, a consolidação da democracia, a reestruturação das políticas e dos serviços sociais, a descentralização político-administrativa, a articulação entre Estado e sociedade na busca de solução para problemas sociais etc. (PEREIRA, 1996a, p.130).

Segundo Pereira (1996a) tanto as políticas públicas como as profissões (considerando que as profissões são exercidas por pessoas que assumem funções) atuam no seu campo de conhecimento e ação, e, podem estar a serviço de um ou outro modelo, dependendo do ideário a que se vinculam. Isto fica também evidenciado quando se atua na gestão, a forma de condução acaba por explicitar a natureza do projeto de sociedade requerido, resguardando aqui a autonomia no desenvolvimento dessa ação.

A Constituição Federal de 1988 e, a reboque dela, a política de assistência social executada pelo Sistema Único de Assistência Social – Suas, propõe um sistema participativo, descentralizado e em rede, que requer a participação de entidades e organizações da assistência social, formando o que se denominou rede socioassistencial. Conforme coloca Yazbek (2008, p. 12), “é um modo de gestão compartilhada que divide responsabilidades para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social”. Vale destacar que a proposta do Suas demarca o fortalecimento das instâncias de deliberação da política e a responsabilidade do

Estado na execução da mesma, criando referenciais estatais, centrado nas configurações dos territórios.

Mas, não se pode descolar da fala da autora as implicações decorrentes do Pacto federativo brasileiro, no qual há elementos que necessitam ser abordados.

Esse trabalho aborda com maior ênfase a gestão na política de assistência social, impregnada das características de um país com forte herança de uma colonização conservadora e patriarcal, inclusive ou principalmente, na forma de fazer política pública, isso seguramente acarreta consequências para a atuação na gestão de políticas sociais.

Assim, reconhece-se que para discorrer sobre essa forma de efetivar a política pública carece de um paralelo com a relação que emana do Estado, a correlação de forças conforme aponta Poulantzas,

[...] o Estado é uma instituição constituída e dividida por interesses, sem neutralidade. Define-o como uma “condensação de relações de forças”, isto é, uma condensação de forças materializadas em um “bloco no poder ou num pacto de dominação”, que exerce o seu domínio por meio de um aparato institucional (burocrático, jurídico, policial e ideológico) sobre a sociedade, embora seja influenciado por esta. Assim, o poder do Estado representa a força concentrada e organizada da sociedade (o bloco do poder) com vistas à regulação da sociedade em seu conjunto (POULANTZAS, 1981 apud PEREIRA, 2009, p.147).

Como posto, essa relação de forças característica do Estado, está engendrada pela sociedade, essa mesma sociedade que concebe a política de assistência social de uma forma conservadora, moralizadora e caritativa.

Outro apontamento importante, como traz Ianni (1986), considerando que o Estado pode ser o lugar de encontro e manifestação de todas as classes, pois mesmo o Estado zelando pelos interesses das classes dominantes, ele o faz de forma contraditória, ou seja, usando mecanismo para manter as classes dominadas afastadas do bloco de poder, assim faz-se necessário incorporar interesses das classes dominadas nos assuntos estatais. O autor infere que relacionando todas as classes é que o Estado assume caráter de poder público.

O anseio em aprofundar os conhecimentos sobre o tema parte da inquietação permanente da autora e da certeza de que a pesquisa ocupa um espaço cada vez mais relevante na vida e na formação acadêmica, como descreve Leal

(2002), não por acaso é necessário cada vez mais se debruçar sobre um tema e tentar, através de múltiplas aproximações, decifrar seus caminhos, um exercício que se dispõe a refletir sobre o reconstruir do saber e do fazer.

Ao longo da iniciação da trajetória profissional o tema políticas sociais sempre esteve presente, primeiro fazendo a gestão local do Sistema Único de Assistência Social - Suas em território delimitado, atuando no equipamento denominado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS no município de Londrina; na sequência participando de um Programa do Estado do Paraná, intitulado Programa Atitude, vinculado à extinta Secretaria de Estado da Criança e Juventude – SECJ, este programa atuava no enfrentamento às questões de violência infantojuvenil. Nesse espaço sócio-ocupacional a gestão presumia a própria construção coletiva do trabalho em equipe multidisciplinar, e por fim, a vivência como gestora da política de assistência social (Secretária Municipal da Assistência Social) no período compreendido de 2011 a 2015, em município intitulado, segundo a PNAS, como de pequeno porte 2².

Essa última experiência só aprofundou a inquietude quanto à descentralização das políticas sociais nos territórios brasileiros, as inúmeras dificuldades vivenciadas na gestão de uma política social em um município de pequeno porte 2 e o compartilhamento das dificuldades com outros municípios de mesmo porte e em especial, de porte ainda menores (no caso pequeno porte 1); levaram a vivenciar as dificuldades e as estratégias sobre o conjunto de requisições postas aos municípios a partir da Constituição Federal de 1988.

Paralelamente à atividade profissional esteve vinculada ao exercício do controle social através dos Conselhos de Política ou de Direitos, por vezes concomitantemente aos dois, chegando no mesmo momento a estar vinculada a quatro conselhos, essa função a partir da Constituição Federal de 1988 é intrínseca à gestão das políticas sociais e é um elemento importante de análise quando se pensa à gestão nos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte 1. Mas este é apenas um apontamento, que por não ser o foco de análise não irá ser discorrido neste trabalho, mas, sem dúvida desempenhar a função de controle social acirrou a reflexão sobre a temática gestão.

2 Municípios Pequeno Porte 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes – PNAS 2004/2012.

No ano de 2017 aprovada em um teste seletivo para professor colaborador na Universidade Estadual de Londrina, munida então do desafio de ministrar a disciplina de Gestão de Políticas Sociais I, ao terceiro ano do curso de graduação em Serviço Social, veio a responsabilidade ainda maior de aprofundar o tema. No ano de 2018 aprovada no Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais na mesma universidade e como parte das atividades programadas, a inserção no projeto de pesquisa intitulado - “A centralidade da gestão no trabalho do assistente social: um estudo a partir de demandas profissionais apresentadas por órgãos gestores de políticas sociais públicas”.

Essa trajetória foi determinante na construção do problema de pesquisa, assim compreender as profundas alterações político-institucionais trazidas para a gestão de políticas sociais nos diferentes municípios brasileiros pós Constituição Federal de 1988 que exigiu uma nova organização administrativa, com novas requisições, e assim, compreender como elas se materializam a partir da municipalização da gestão da política de assistência social, e que para essa política, se intensifica a partir da constituição do Suas nos municípios de pequeno porte 1 pertencentes a Amepar-PR. Complementar a este questionamento, outros foram surgindo e delineando a construção do objeto de estudo:

- ✓ Como municipalizar a gestão de políticas públicas em municípios tão heterogêneos?
- ✓ Como se dá a gestão da política de assistência social nos municípios de pequeno porte 1?
- ✓ Quais as principais dificuldades e potencialidades para a efetivação da gestão da política de assistência social em municípios de pequeno porte 1?
- ✓ Como os sujeitos envolvidos com a gestão da política de assistência social em municípios de pequeno porte 1 compreendem a municipalização da gestão desta política?

A partir de tais indagações construiu-se objeto “a municipalização da gestão da política de assistência social pós-redemocratização e intensificada pelo Suas, nos municípios de pequeno porte 1 pertencentes à Amepar-PR”.

Assim, buscar-se-á ao longo deste trabalho responder aos seguintes objetivos:

Geral:

- ✓ Problematizar a municipalização da gestão da política de assistência social pós-redemocratização e intensificada pelo Suas nos municípios de pequeno porte 1 pertencentes à Amepar-PR”.

Específicos:

- ✓ Identificar como o processo de municipalização da gestão das políticas sociais ocorreu pós-redemocratização do Estado brasileiro;

- ✓ Descrever a configuração da gestão da política de assistência social a partir das alterações políticos-institucionais previstas na Constituição Federal de 1988 e demais normativas;

- ✓ Analisar a estrutura de gestão da política de assistência social dos municípios de pequeno porte 1 da região delimitada.

- ✓ Delinear as principais dificuldades e potencialidades da gestão apresentadas pelos sujeitos pesquisados.

A proposta busca demonstrar que as requisições postas aos municípios de pequeno porte, no que tange à gestão da política de assistência social com um recorte temporal, após o processo de redemocratização do país, culminou em uma maior responsabilidade executiva dos municípios, interessando identificar no plano local³ quais foram as requisições e como elas se materializavam nos documentos normativos da política de assistência social e vivenciadas pelos gestores e trabalhadores da política.

A complexidade da gestão de políticas sociais aguçou a pesquisa proposta neste trabalho que visa elencar os muitos desafios que desembocam nos municípios brasileiros, atentando-se às particularidades presentes na região delimitada para a pesquisa. E, principalmente compreendendo as condições objetivas propostas no pacto federativo para o ente federado município.

O caminho percorrido para essa construção vem se constituindo de uma pesquisa de natureza qualitativa, de tipologia descritiva, considerada apropriada para responder ao problema e atingir os objetivos propostos. A pesquisa seguiu os

³ Entende-se por plano local como o município desempenhou a meta de municipalizar a gestão das políticas sociais (ARRETCHE, 2000) neste objeto de estudo particularizando a política de assistência social.

seguintes passos metodológicos: revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo.

Em relação à pesquisa qualitativa, segundo Minayo,

O método qualitativo é o que se aplica ao estudo história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmo, sentem e pensam (MINAYO, 2010, p.57).

Complementar ao posicionamento da autora sobre a pesquisa, Gil (2008, p.2-4) orienta,

Procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos (...) A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos (...) ao longo do processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema, até a satisfatória apresentação dos resultados.

Segundo (Gil, 2008, p. 26) a “pesquisa social como o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social”, podendo aproximar-se de uma reflexão sólida quanto à como se efetiva a gestão nos municípios pesquisados.

Conforme Marconi e Lakatos a pesquisa pode ser considerada um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui o caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. Significa muito mais do que apenas procurar a verdade: é encontrar respostas para questões propostas, utilizando métodos científicos (MARCONI e LAKATOS, 1991 p. 15).

Em relações aos procedimentos metodológicos, o primeiro passo constituiu-se da revisão bibliográfica, identificando em livros, capítulos de livros, artigos, teses que versam sobre o tema “gestão de políticas sociais”, com ênfase na política de assistência social. Este passo metodológico foi de suma importância para o reconhecimento do objeto estudado e percorreu todo processo de pesquisa.

Na sequência valeu-se da pesquisa documental que conforme aponta May (2004, p. 212) “para alguns pesquisadores um documento representa um reflexo da realidade. Ele se torna um meio através do qual o pesquisador procura a correspondência entre sua descrição e os eventos dos quais se refere”.

Complementar à afirmação do autor, o fato das normativas, neste caso, ser essencial, considerando o rigor deste procedimento pelo Estado brasileiro. Assim, buscou-se analisar de forma descritiva⁴ o previsto nas normativas da política de assistência social, identificando a priori na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, na Política Nacional de Assistência Social - PNAS, no Sistema Único da Assistência Social - Suas, e nas Normas Operacionais Básicas do Suas e referente aos Recursos Humanos – NOB/Suas e NOB/RH, os planos decenais da Assistência Social (2005-2015) e (2016-2020), os Pactos de Aprimoramento Estadual e Municipal para o quadriênio 2014-2017 e algumas resoluções da Comissão Intergestores Tripartite - CIT que julgou-se importantes. Essa construção se valeu da coleta de dados com suporte tecnológico da internet, por dois fatores primordiais, primeiro a facilidade e otimização do tempo, e a segunda pela obrigatoriedade de disponibilização das regulações que permeiam o universo público.

A utilização desse meio de comunicação é defendida por Freitas, Janissek-Muniz e Moscarola (2004):

[...] para os autores, o processo de pesquisa, nos moldes tradicionalmente praticados, por vezes é limitado em função do custo, tempo, dispersão geográfica ou intensidade de trabalho. Tais barreiras podem ser exponencialmente resolvidas com o uso da tecnologia da internet. Os autores defendem que a esta oferece um novo cenário tecnológico para a coleta de dados e o tratamento de dados necessários à realização de pesquisas (apud CAMPOS, 2015, p. 36).

Como complemento à revisão bibliográfica e à análise documental, realizou-se a pesquisa de campo cujo os sujeitos, técnicos da área de gestão e gestores da política de assistência social, foram escolhidos intencionalmente, pois são esses atores que de diferentes formas operam a política.

O universo da pesquisa pode ser caracterizado por 17 dos 22 municípios que compõem a região da Amepar-PR, esse dado foi identificado através

4 A pesquisa proposta tem caráter descritivo, que para Gil (2008, p. 28) “algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação”.

do Projeto de Pesquisa⁵ ao qual, como dito, vincula-se esta pesquisa. Delimitando a amostra, entende-se ser relevante contemplar dentro dos municípios de pequeno porte 1 os que apresentavam população de até 10 mil habitantes, o que reduziu o universo a 7 municípios. Esse critério foi estabelecido considerando o estudo realizado pelo IBGE em 2011 que buscava caracterizar os municípios brasileiros, que conferiu a afirmação, que os municípios denominados de Porte 1 ultrapassam 70% dos municípios brasileiros, mas, o que se considerou muito relevante e que determinou a opção pela definição da amostra, é que a mesma pesquisa revela que mais de 45% dos municípios brasileiros sequer chegam a 10 mil habitantes.

Essa constatação permite a indagação de o quão dispare se torna executar as políticas sociais descentralizadas no Brasil, até mesmo considerando o mesmo porte, no caso o porte 1, e acredita-se que a delimitação dessa amostra corroborou para descrever a realidade da gestão nesses municípios. Desta forma, o universo delimitado está contemplado pelos seguintes municípios, como descreve o quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - Caracterização da região da Amepar municípios com menos de 10 mil habitantes.

Cidades AMEPAR (menos de 10 mil habitantes)	Censo demo_2010
CAFEARA	2.695
GUARACI	5.227
LUPIONÓPOLIS	4.592
MIRASELVA	1.862
PITANGUEIRAS	2.814
PRADO FERREIRA	3.434
SABÁUDIA	6.096

Fonte: Tabela produzida pela autora com base no Censo 2010 IBGE 2010

Delimitado os municípios segue-se definindo o sujeito da pesquisa, que para nós, era imprescindível que fosse o assistente social ambientado ao órgão gestor do município, ou na ausência desse, o gestor da política, e portanto, conhecedor das requisições imputadas pelo Suas ao município.

Após a delimitação dos sujeitos, a coleta de dados, utilizou-se a técnica de questionário, como aponta Severino (2007) trata-se de um conjunto de

5 Projeto de Pesquisa “A Centralidade Da Gestão No Trabalho Do Assistente Social: um estudo a partir de demandas profissionais apresentadas por órgãos gestores de políticas sociais públicas” - Responsável Prof^a. Dr^a. Eliane Christine Santos de Campos.

questões, articuladas de forma sistemática, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados, buscando identificar a opinião dos mesmos sobre o assunto de estudo. O autor esclarece que essa técnica aplicada pode conter questões abertas e fechadas. E, utiliza-se os apontamentos de Minayo (2010) que expressam que a combinação sobre a temática questionário também pode ser considerada uma entrevista fechada, detendo questões abertas e fechadas, em que o entrevistado tenha a liberdade de tratar do assunto de forma livre, sem se prender a questão formulada. Assim, vale-se desse instrumento em forma de roteiro semiestruturado que visa compreender a partir do sujeito, o que ele apresenta como requisições e implicações para a efetivação da gestão na política de assistência social.

Sobre a análise dos dados coletados, se utilizou da técnica de análise de conteúdo. Como apresenta Chizzotti (2013) a análise de conteúdo é um método de tratamento e análise das informações, colhidas por meio de técnica de coleta de dados, identificados em um documento. Técnica essa que se aplica à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação, e assim foi possível compreender criticamente o sentido das comunicações seus conteúdos implícitos ou explícitos.

Para tanto, na preparação do material se valeu da leitura flutuante, cronologicamente organizada, posteriormente seguiu-se os seguintes procedimentos: a) pré-análise, b) exploração do material, c) tratamento dos resultados, inferência e a interpretação (GIL, 2008).

Sendo assim, a pré-análise se deu pela escolha dos documentos, legislações e normativas pertinentes à assistência social que versam sobre a gestão; e os questionários respondidos pelos técnicos do órgão gestor e os próprios gestores da política de assistência social, os quais constituem o *corpus*, enquanto “conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 1979, p. 96).

Dito isto, ater-se-á com a explicação de como se procedeu a pesquisa de campo. O primeiro passo foi buscar junto ao ER_Londrina (Escritório Regional vinculado à Secretaria de Estado Justiça, Família e Trabalho – Sejuf) uma parceria que otimizasse a pesquisa e considerando que o ER_Londrina tem por atribuição a assessoria técnica aos municípios da regional que corresponde a Londrina e que contempla quase a totalidade dos municípios da Amepar (excetuando Arapongas e Sabáudia), de antemão, infere-se que não houve prejuízo à pesquisa, inclusive entende-se que essa parceria qualificaria a proposta de pesquisa.

Sendo assim, marcou-se o encontro, que tinha o objetivo de explicar de forma coletiva aos municípios o objeto de estudo, essa atividade realizada em grupo, foi distribuída em dois momentos. No primeiro os participantes após compreenderem o objetivo deveriam responder a duas questões previstas nos objetivos específicos: a) quais as principais dificuldades identificadas para a efetivação da gestão, no seu município a partir da sua experiência? e b) quais as principais potencialidades da gestão na sua perspectiva? Para o segundo momento, os participantes receberam um questionário com questões abertas e fechadas que deveria ser respondido e encaminhado a posteriori, visto que demandaria consulta no órgão gestor do município.

Utilizou-se esse método de questionário aplicado em grupo que conforme expressa Flick (2005) apresenta características que pareceram pertinentes, o autor esclarece que ao contrário da lógica única da narrativa na entrevista, esse formato favorece os processos de construção da realidade social “ao ampliar o espectro da coleta de dados, tenta-se contextualizá-los e criar uma situação de interação mais próxima a cotidiana” (2005, p. 115).

Assim, o percurso percorrido, resultou nesse relatório que ora apresenta-se para apreciação, o mesmo está organizado em três capítulos. Além desta introdução, no segundo capítulo foca-se na compreensão do Estado e por conseguinte o Estado brasileiro, buscou-se revisar suas formas de organização, entendendo como se constituiu o pacto federativo brasileiro, debate-se sobre os modelos de gestão, com ênfase na gestão pública para compreender como as particularidades do pacto federativo brasileiro e os modelos de gestão do Estado brasileiro são determinantes para a municipalização ocorrida pós Constituição Federal de 1988. Assim, esse capítulo dá subsídios para compreensão deste objeto de estudo.

Na sequência, no terceiro capítulo concentrou-se nos estudos da política de assistência social, com enfoque em sua trajetória entre a Constituição Federal de 1988 até a implantação do Sistema Único de Assistência Social, a partir dessa retomada debruça-se à compreensão de como os Pactos de Aprimoramento propostos aos municípios de pequeno porte 1 foram construídos, problematizando a capacidade de operacionalização dos municípios desse porte, a partir de resoluções e normativas, trabalha-se ainda os determinantes que julga-se mais próximos à gestão de tais políticas a partir dos planos decenais da política de assistência social, para por fim, situar a organização da política de assistência social nos municípios da região

pesquisada. Optou-se por fazer a representação de algumas informações em tabelas, quadros e figuras, pois permitem visualizar e ilustrar, de modo sistematizado, os indicadores de análise, ao passo que se propõe a ser original e contribuir com a produção do conhecimento na área de concentração, ao apresentar uma proposta de pesquisa que requer “[...] um labor artesanal, que não se prescinde da criatividade, se realiza fundamentalmente por uma linguagem fundada em conceitos, proposições, métodos [...]” (MINAYO, 1994, p. 25).

Ao quarto capítulo dedica-se a atenção à análise e compreensão dos municípios pesquisados, quanto ao seu perfil, sua densidade demográfica, e sua capacidade econômica, elementos indispensáveis para a análise das reais possibilidades desses municípios, valendo-se de quadros demonstrativos com objetivo de explicitar como esses municípios operam a política de assistência social e como declaram operá-la, a partir dos recursos informacionais disponíveis.

A segunda parte do capítulo privilegia os sujeitos pesquisados quanto à suas interpretações acerca das dificuldades e potencialidades desse sistema para operacionalizar a política de assistência social em municípios de pequeno porte 1. Assim, as análises foram sintetizadas em três eixos temáticos complementares, sendo: a política, a organização e a cultura, e analisados com base para essa linha explicativa e argumentativa que recorreu às interpretações quanto aos aspectos levantados na pesquisa documental e aos referenciais teóricos estudados.

Por fim, segue as considerações finais, que destacam os principais resultados obtidos com a pesquisa, e são aproximações ao objeto estudado, contudo, frisa-se que tais aproximações levam a outras tantas e, assim sucessivamente, sendo insensato qualquer afirmação tácita.

2 ESTADO BRASILEIRO E O PACTO FEDERATIVO: aproximações ao debate.

O objetivo desse capítulo é expor o conceito de Estado que guiará esta dissertação. Assim, no primeiro momento aproxima-se da concepção de Estado embasada em autores marxistas, especialmente Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas. Para discorrer sobre como os Estados desenvolvem seus modelos de proteção social apoiou-se na abordagem trazida por Esping-Andersen (1991), para então compreender como reverbera no Estado brasileiro.

Na sequência enuncia-se sobre a organização do Estado brasileiro que se dá pelo pacto federativo e para tal busca-se compreender o que é o pacto federativo a partir de estudiosos como Elazar (1987); através de interlocutores em especial Franzese (2010), para adentrar-se à particularidade do pacto federativo no Estado brasileiro e debruça-se especialmente nas contribuições de Souza (2002, 2008); Arretche (2000); Almeida (2001), entendendo que essa compreensão é central para a abordagem que é entrelaçada sobre a municipalização das políticas sociais com ênfase na política de assistência social.

Entretanto, antes da discussão que abordará a organização do Estado brasileiro, introduz-se o conceito de gestão das políticas públicas e para tal é referenciado a partir das contribuições trazidas pelos autores como Carvalho (1999); Singer (1999); Paula (2005); Faria (2009); Santos Paula (2013, 2018).

O capítulo é encerrado apresentando o contexto em que se forjam os diferentes modelos de gestão pública nesse Estado brasileiro, que exhibe características do modelo patrimonialista, burocrático e gerencial, finalizando com o processo de municipalização ocorrido no Brasil, assim como seus determinantes.

2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO.

A compreensão do Estado é essencial para o desvelamento do objeto de estudo, e aqui reporta-se à compreensão do Estado Capitalista, pois nele se constitui as contradições que serão abordadas nesse trabalho, e assim essa reflexão considera o Estado e o capital como formas historicamente determinadas de existência social como apresenta Karl Marx. Esta compreensão perpassa por aspectos conceituais e históricos.

Gruppi (1987, p. 7), caracteriza o Estado como o poder político que se exerce sobre um território e um conjunto demográfico. Este Estado, que trata o autor, supõe um governo unitário e cujo poder se exerce em nome de uma nação (um povo e um território), tem na sua soberania plena e em sua separação da sociedade civil, elementos que o diferenciam de formas anteriores, aqui o autor se reporta às formas anteriores ao Estado do Capitalismo Moderno, que será o ponto de partida.

Para Farias (2000) o Estado Capitalista está permeado de múltiplas determinações, o autor faz um apanhado do que considera “esses determinantes”, inicialmente apresentando a noção de Estado Moderno para os formalistas, que trazem o conceito de Estado de direito. Como descreve Farias (2000, p. 24) “esconde ainda mais a relação orgânica entre o Estado e o capital” quando afirmam que tudo é regulado por intermédio do direito, e que este funda o próprio Estado, norteador a perspectiva, aqui, defendida.

Ou ainda, como um Estado instrumental, ou seja, instrumento provedor de justiça e do bem comum (FARIAS, 2000, p. 24). Quanto a essas duas abordagens, concorda-se com o autor que ambas correntes “servem-se da mesma muleta para apoiar uma definição defeituosa do Estado, sobretudo porque esquecem as determinações especificamente capitalistas desse Estado”.

Farias (2000) se apresenta contrário as abordagens citadas (formalista e instrumentalista) e defende que o Estado deve ser apreendido em suas múltiplas determinações.

Segundo o Dicionário do Pensamento Social do século XX, o conceito de Estado pode ser referenciado como:

Há uma grande concordância entre os cientistas sociais quanto a como o Estado deve ser definido. Uma definição composta incluiria três elementos. Primeiro, um Estado é um conjunto de instituições; estas são definidas pelos próprios agentes do Estado. A instituição mais importante do Estado é a dos meios de violência e COERÇÃO. Segundo essas instituições encontram-se no centro de um território geograficamente limitado a que geralmente nos referimos como SOCIEDADE. De modo crucial, o Estado olha para dentro de si mesmo, no caso de sua sociedade nacional, e para fora, no caso de sociedades mais amplas entre as quais ele precisa abrir seu caminho; seu comportamento em uma área, em geral, só pode ser explicado pelas suas atividades na outra. Terceiro, o Estado monopoliza a criação das regras dentro do seu território. Isso tende à criação de uma CULTURA política comum, partilhada por todos os cidadãos (OUTHWAITE, BOTTOMORE, 1996, p. 257).

Acerca do Estado enquanto um conjunto de instituições Miliband vai afirmar que:

[...] o Estado não é um objeto, e não existe como tal. O Estado significa um número de determinadas instituições que em seu conjunto constituem a sua realidade e que interagem como partes daquilo que pode ser denominado sistema estatal (MILIBAND, 1972, p. 67).

Ambos concordam que esse conjunto de instituições se apresentam permeado pela existência da coerção, da sociedade e da cultura, criando um misto de elementos que viabilizem sua atuação. Mas, um conjunto de instituições permeadas pelas influências expostas, isto posto, ainda parece insuficiente para a noção de Estado que é adotado, nesta pesquisa.

Gramsci, na visão de Simionatto (2011), vai apresentar o que a autora denomina uma teoria marxista “ampliada” do Estado. Partindo, do contexto vivido pelo autor, ao qual Simionatto descreve como momento de fluidez da luta de classes, que possibilitou ao teórico discorrer sobre as esferas distintas presentes nas superestruturas, como Gramsci trata, sociedade civil e sociedade política,

[...] o que se pode chamar de sociedade civil, isto é, conjunto de organismos ditos privados, e o da sociedade política, ou Estado e que corresponde a função de hegemonia e de domínio direto ou de comando que se exprime no estado e no governo jurídico, [...] existem dois planos superestruturais que se referem respectivamente ao aparato de hegemonia (sociedade civil) e aparato de coerção e domínio (sociedade política ou Estado) (GRAMSCI, 1977 apud SIMIONATTO, 2011, p. 69).

Assim, expressar a relação entre Estado e classe dominante como processo no qual o Estado desempenha papel fundamental na constituição das classes, Gramsci vai afirmar que a classe burguesa não é uma entidade externa ao Estado, mas que o Estado conciliaria no plano jurídico as dissensões internas das classes; unificando assim as camadas e até mesmo modelando-as por inteiro. Dessa forma, a função estatal tem na mediação política, sua estratégia para superar as divisões de classe, constituindo-a em hegemônica, sendo parte das atividades dos intelectuais orgânicos⁶, que objetivam coincidir a cultura com a função prática.

⁶ Importante salientar que a temática dos intelectuais precisa ser entendida, a partir de um movimento histórico concreto, não apenas como questão acadêmica. As reflexões de Gramsci avaliam que com o desenvolvimento do capitalismo, cria-se um novo bloco histórico e uma nova camada de

Assim, o autor ao expressar “superestrutura” trata do Estado ampliado (GRAMSCI, 1977) que em seu sentido integral, é formado por duas partes que se articulam dialeticamente, a sociedade política e a sociedade civil, ou seja,

[...] a saber: a sociedade política, no sentido de “governo dos funcionários”, cujas atividades teleológicas passam pela ditadura, pela dominação e pela coerção; a sociedade civil, o aspecto do “autogoverno”, cujas atividades teleológicas passam pela hegemonia, pela direção e pela persuasão (FARIAS, 2000, p. 68).

Poulantzas irá desenvolver a partir dos escritos de Gramsci entre infraestrutura e superestrutura, a ação de expansão da hegemonia. Com essa abordagem e partindo, portanto, da compreensão de Poulantzas sob o tema, demarca-se, que o cerne do interesse está no reconhecimento que o autor faz sobre o papel do Estado no sistema de poder da classe dominante. Para o autor é necessário extrapolar a compreensão de que o Estado é um instrumento da classe dominante, aqui o autor refere-se à carência de uma análise mais complexa, que considere sua constituição, reprodução e contínuas transformações. Assim, para o autor “[...] o Estado possui a função particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social” Poulantzas (1977, p. 42), o que se remete à compreensão de que os elementos constitutivos desse Estado Moderno interagem com suas forças políticas, ideológicas, culturais e econômicas, citando os apontamentos de Engels,

Isto ressalta das análises de Engels, que estabeleceu - em termos por vezes bastante paradoxais - as relações entre o Estado e o "conjunto da sociedade". Engels diz-nos que: "(O Estado) é antes de tudo um produto da sociedade em um estágio determinado do seu desenvolvimento: é o testemunho de que esta sociedade está envolvida em uma insolúvel contradição consigo mesma, encontrando-se cindida em oposições inconciliáveis que é impotente para conjurar. Mas, para que os antagonistas, as classes com interesses econômicos opostos, não se aniquilem, a si e à sociedade, impõe-se a necessidade de um poder que, aparentemente colocado acima da sociedade, irá dissimular o conflito, mantê-lo nos limites da "ordem"; este poder, saído da sociedade, mas que se coloca acima

intelectuais ligada principalmente à classe dominante fundamental, o teórico dirá “ cada grupo social [...] surgindo na história a partir da estrutura econômica anterior e como expressão do desenvolvimento dessa estrutura, encontrou – pelo menos na história que se desenvolveu até nossos dias – categorias preexistentes de uma continuidade histórica que não fora interrompida nem mesmo pelas mais complicadas e radicais modificações das formas sociais. (GRAMSCI, 1977 apud SIMIONATTO, 2011, p. 57), mediados por essa compreensão entende-se por intelectuais aqueles que exercem funções de organização nos planos da produção, da cultura ou da administração pública.

dela e se lhe torna cada vez mais estranho, é o Estado" (POULANTZAS, 1977, p. 46).

Essa era a fase ainda estruturalista de Poulantzas, mas a isso, não se exime a compreensão que os fatores econômicos têm caráter predominante, e se mantém no esforço imutável para manutenção do poder materializado pelo Estado, mas que está transfigurado na proposta da coesão de classes. De tal modo, o Estado se coloca como o representante dos interesses gerais, e se institui através de uma igualdade formal e jurídica que prima por uma unidade política, que busca incessantemente a aceitação pela sociedade, e sendo por ela legitimado.

Assim, o Estado, no modo de produção capitalista, tem suas ações e instituições pautadas em um limite pré-estabelecido, que seja, de manutenção do próprio sistema capitalista, e ele (Estado) se cerca das condições necessárias para tal, quer seja, seu aparato jurídico, administrativo e político.

Nessa direção, Poulantzas (1980, p. 147) destaca que "o Estado é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes". O que remete a interpretação, que mesmo havendo luta de classes, há dominação de uma classe sobre a outra, e a classe que predomina é sim, a classe dominante.

O que pode remeter à compreensão de que o Estado, mediante a maior ou menor presença das forças emanadas das classes dominadas, precisa encontrar mecanismos para tomada de decisões, ou seja, para Poulantzas (1980) mediante a capacidade de luta de uma dada classe, o Estado se mobiliza para permanecer no atendimento dos anseios das classes dominadas, mas sem colocar em risco os interesses da classe dominante.

Pode-se, de acordo com Poulantzas reconhecer que o Estado tem um papel essencial e permanente de conter a organização das classes dominadas, usando para isso as estratégias e ou a coerção necessária, o que em alguns momentos leva esse Estado a fazer concessões a essa classe.

Quando Fleury (1994) aborda o tema, a autora vai dizer que o pensamento mais instigante no debate marxista acerca do Estado foi produzido por Poulantzas, mesmo considerando que os estudos iniciais do autor têm a marca da influência estruturalista, mas que seus trabalhos finais, expressam-se

contraditoriamente a esta corrente e culminam em aprofundar o estudo do predomínio das lutas de classes na ação estatal e na reprodução da produção capitalista.

Portanto, Poulantzas parte de uma leitura de Marx na qual sobressai exatamente à indissociação entre Estado e economia, afirmando que o exercício da violência legítima está organicamente implícito nas relações de produção. A separação entre Estado e economia no sistema capitalista não traduz seu exterior,

[...] o Estado baliza desde então o campo das lutas, aí incluídas as relações de produção; organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio do político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão do trabalho, todo o real no quadro referencial de um sociedade dividida em classes (POULANTZAS, 1980, p. 45).

Nesse raciocínio, esclarece Poulantzas (1980, p.157) " é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado". Aqui o autor expressa que o Estado é atravessado pelas contradições de classe que são expressas na luta política. No entanto, essas lutas no interior do aparelho do Estado são minadas do seu caráter de classe, ou seja, sendo naturalizadas, na ideia de coesão.

O autor, se vale da obra de Gramsci e reforça que isso se expressará como "o verdadeiro cimento interno" (POULANTZAS, 1980, p. 153), que são os próprios "agentes" do Estado que em cada ato disseminam a ideologia do Estado neutro, representante da vontade coletiva e voltado para a busca do bem-comum. Para Poulantzas, o poder possui uma positividade que se expressa com práticas materiais extensivas aos hábitos, costumes e ao modo de vida, moldando as práticas, a que o autor analogamente expressa como cimento, no sentido de solidificar a ideia. Assim, retomando

É, contudo, necessário assinalar os limites desta metáfora ambígua de "cimento". De fato, ela não deve, de modo algum, aplicar-se aos agentes de uma formação, portadores das estruturas, como a origem e o sujeito central destas, ou seja, aos homens no "vivido" como produtores da unidade da ideologia. Tanto assim, que a coerência própria - a unidade - do discurso ideológico, necessariamente implícita no imaginário do "vivido" dos agentes, ou seja, na sua função de ocultar as contradições reais à investigação científica, não acarreta, antes implica, na descentralização do sujeito ao nível dos suportes. Com efeito, as precedentes considerações, demonstraram a necessidade de coerência do discurso ideológico relacionada à sua

função social, mas ainda não determinaram os princípios desta coerência, ou seja, os princípios da estrutura oculta da ideologia dominante. Ora, a ideologia, enquanto instância específica de um modo de produção e de uma formação social, constitui-se, dentro dos limites fixados por este modo e por esta formação, no oferecer de uma coerência imaginária à unidade que rege contradições reais do conjunto de uma formação (POULANTZAS, 1977, p. 202-203).

Para Fleury (1994) essas aparências de neutralidade e autonomia irrestrita do Estado são reforçadas na medida em que este desempenha o papel de cuidar para que a sociedade permaneça sua reprodução global enquanto sociedade capitalista, organizando os interesses gerais de reprodução em detrimento dos interesses específicos e imediatos, mesmo em se tratando da fração monopolista hegemônica. A autora esclarece que isso ocorre porque a hegemonia desta fração não reflete mecanicamente sua dominação econômica, e, sim um estratagema implícito na lei geral de acumulação⁷ capitalista, que carece da organização política e participação direta do Estado.

Neste sentido o Estado funciona como um verdadeiro partido de classe, constituindo a burguesia em classe dominante.

Assim, parte-se da compreensão que esse Estado independente dos governos ou forças políticas que o controlam, tem uma função precípua – responder às demandas do capital -, sendo pois uma condição estrutural, que de acordo com a teoria marxista detém a superestrutura político-jurídica capaz de assegurar a reprodução das relações de produção capitalistas, e ele o faz através de suas políticas públicas. Como Poulantzas (1977) vai afirmar que o capitalismo jamais se reproduziria sem a existência do Estado.

Neste sentido, o Estado capitalista comporta, inscrito nas suas próprias estruturas, um jogo que permite, dentro dos limites do sistema, uma certa garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas. Isto faz parte da sua própria função, na medida em que essa garantia é conforme à dominação hegemônica das classes dominantes, quer dizer, à constituição política das classes dominantes, na relação com esse Estado, como representativas de um interesse geral do povo. É certo que o conceito de Estado capitalista implica em uma função específica da ideologia política, uma forma de poder que se baseia em um "consentimento" particularmente

⁷ A reprodução da força de trabalho, que incessantemente precisa incorporar-se ao capital como meio de valorização, não podendo livrar-se dele e cuja subordinação ao capital só é velada pela mudança dos capitalistas individuais a que se vende, constitui de fato um momento da própria reprodução do capital. Acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado (MARX, 1996, p. 246).

organizado e dirigido das classes dominadas; contudo, o caráter do Estado capitalista, que aqui nos ocupa, não se limita apenas ao condicionamento ideológico. A noção de interesse, geral do "povo", noção ideológica mas que recobre um jogo institucional do Estado capitalista, denota um fato real: esse Estado permite, pela sua própria estrutura, as garantias de interesses econômicos de certas classes dominadas, eventualmente contrárias aos interesses econômicos a curto prazo das classes dominantes, mas compatíveis com os seus interesses políticos, com a sua dominação hegemônica (POULANTZAS, 1977, p. 185).

Fica evidenciado que há interesses oponentes permeando as relações do Estado, mas, desde modo, cientes que não se pode desprezar que o Estado tem também sua existência pautada na correlação de forças imputadas por uma sociedade de classes, princípio da contradição que foi apresentada por Karl Marx, e que discorre-se através de teóricos como Gramsci e Poulatzas, essa contradição corroborou para que houvesse a necessidade de respostas por parte do Estado, e essas respostas são forjadas através de uma política estatal.

É importante, para esta pesquisa, reter que o Estado no sistema capitalista necessita como tal se desenvolver atendendo a esse sistema, como bem explicitou o autor,

[...] o Estado capitalista é impensável fora das relações de tipo capitalista que se estabelecem em seu interior. Portanto, quando falamos em desenvolvimento capitalista tratamos também das transformações do Estado capitalista, em nível superestrutural, mesmo que as nuances do desenvolvimento do Estado possam ser secundarizadas ante a prevalência das mudanças que ocorrem na estrutura socioeconômica da vida social (SANTOS PAULA, 2013, p. 156).

Desse modo, o autor argumenta que “o desenvolvimento é a condição de existência do capitalismo, o qual conta sempre com a participação do Estado, por vezes coadjuvante [...] ou protagonista” (SANTOS PAULA, 2013, p. 156), referindo-se à existência das crises nesse modo de produção, que requer do Estado uma participação maior ou menor a depender da própria crise. Desta maneira, evidencia-se de tal modo, que o Estado está à mercê desse sistema e para tal atende às suas necessidades. Isso inclui a conservação da relação social estabelecida nesse modo de produção, e a manutenção dessa ordem societária que inclui atender à correlação de forças presente em uma sociedade desigual.

Cientes de que a cada momento o Estado atende essa correlação de forças, a seguir apresenta-se duas propostas de Estado, ambas constituídas no sistema capitalista e respondendo nessa perspectiva de maior ou menor participação.

2.2 REVISANDO AS FORMAS DE ESTADO

Diante do exposto, e certos de que para compreender o Estado, faz-se necessário compreender a sociedade e a forma de como ela se organiza, e assim reconhecendo como o mesmo responde aos seus pressupostos, destacam-se dois modelos que se manifestam de formas diferentes, mas ambos, atendem às funções precípuas do Estado capitalista, assim destaca-se, o modelo de Estado liberal e o modelo denominado Estado Social.

O Estado liberal apresenta características explícitas, as quais será demonstrado brevemente, firmando-se um pouco mais ao modelo social. Os pressupostos liberais estão ancorados no livre comércio e da sua autorregulação pelo mercado sem a interferência estatal, sua ideia central está assentada em que todos são livres, e detentores da possibilidade de construir seu próprio destino. Assim sendo, a base da perspectiva liberal, está na mínima ou nenhuma intervenção do Estado.

Para Behring e Boschetti (2007) a síntese dos aspectos essenciais que compõem a reduzida intervenção do Estado estão no: predomínio do individualismo, ou seja, do bem-estar individual sobrepondo-se ao coletivo, na preponderância da liberdade e da competitividade, e na naturalização da pobreza, esses seriam os elementos balizadores para sua consolidação.

[...] os liberais de primeira ordem, a exemplo da Adam Smith viam o Estado como um mal necessário, já que o liberalismo como visão social de mundo e prática, nasce em contraponto às amarras do Estado absoluto, que não comportava as liberdades de movimento que a expansão da produção de mercadorias, do dinheiro e do processo de valorização do capital requisitavam. Na verdade, o liberalismo tem para com o Estado, desde os primórdios até hoje, uma relação ambígua: que o requisita visceralmente e repele compulsivamente (BEHRING, 2018, p. 41).

Assim, nesse modelo as políticas sociais estão muito mais voltadas à iniciativa privada ou de terceiro setor do que ao âmbito do público.

Já para o modelo Social utiliza-se uma aproximação ao conceito a partir de Esping-Andersen (1991) que desenvolve o pensamento de que o Estado responde a essa contradição, através da política estatal e, dentro dela, as políticas sociais são as responsáveis pela reprodução das relações de produção na sociedade capitalista.

Há uma controvertida identificação entre política social com o *Welfare State*, contudo, para o autor o *Welfare State* é um fenômeno comum a todas as sociedades capitalistas, mesmo havendo variações em seu modelo.

Pereira (2009) traz apontamentos inspirados em pensadores como Tocqueville, Weber, Marx e Durkheim que a despeito da discordância entre eles quanto a origem das políticas de um Estado, há uma concordância quanto a compreensão de *Welfare State*

O crescimento do moderno *Welfare State* pode ser entendido como uma resposta a dois desenvolvimentos fundamentais: a formação de Estados nacionais e sua transformação em democracias de massa depois da Revolução Francesa e o desenvolvimento do capitalismo que se converteu no modo de produção dominante depois da Revolução industrial. (PEREIRA, 2009, p. 26)

A autora conclui, que existe uma correspondência direta entre o capitalismo e a industrialização para a formação dos Estados, tanto para pensadores clássicos como os modernos, e que tal formação dos Estados nessa circunstância é determinantemente fundamental para a aparição do chamado *Welfare State*.

Contudo, Mishra (1991) vai afirmar que não podem ser considerados equivalentes o conceito de *Welfare State* e política social, pois o primeiro tem uma “conotação histórica e normativa específica, que decorre do fundamento, dinâmica e institucionalidade próprios do perfil capitalista regulado que passou a vigorar a partir da Segunda Guerra Mundial, já a política social não” (apud PEREIRA, 2009, p. 27).

Elucidando a questão, Pereira (2016) trará que política social “refere-se ao processo de desenvolvimento e implementação de medidas geridas pelo Estado e demandadas pela sociedade como direitos devidos para suprir necessidades sociais e promover o bem estar dos cidadãos” (PEREIRA, 2016, p. 79), a autora infere ainda, que a razão de ser de tal política está relacionada à desigualdade produzida de forma estrutural em um sistema de classes.

Assim, é certo que os Estados de alguma forma, precisam dar respostas as demandas da sociedade e, a isso Esping-Andersen (1991) vai dizer que tratam-se das repostas que surgem frente aos diferentes modelos de regime, mas ao mesmo tempo, todos os modelos respondem à reprodução das relações de produção na sociedade capitalista, com mais ou menos ênfase, dependendo do regime, para o autor regime liberal, regime conservador e regime socialdemocrata, citando as características principais como um Estado constituído pelo regime de modelo liberal,

Os economistas políticos liberais raramente usavam os mesmos argumentos na defesa de seus pontos de vista. Nassau Senior e outros liberais mais recentes de Manchester enfatizavam o elemento laissezfaire em Smith, rejeitando qualquer forma de proteção social além dos vínculos monetários. J. S. Mill e os "liberais reformistas", por sua vez, propunham pequenas doses de regulamentação política. Mas concordavam todos em que o caminho para a igualdade e a prosperidade deveria ser pavimentado com o máximo de mercados livres e o mínimo de interferência estatal (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 85).

Ou seja, o autor discorre sobre a atuação reduzida do Estado, que se manifesta em ações residuais, que Esping-Andersen (1991) trará como reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social, modelo esse, considerado residual e focalizado em situações de pobreza, para o autor esse modelo está centrado nas normas tradicionais e liberais que estão muito mais voltadas a proteger o mercado, incentivando uma política de cobertura de riscos para o mercado, ou seja, “protegendo” sua força de trabalho, e delegando a sociedade civil outros tipos de amparo.

Indo ao encontro de Behring (2018) é proposto como uma relação ambígua: que o requisita visceralmente e repele compulsivamente (BEHRING, 2018, p. 41) como demonstrado inicialmente.

Quanto ao regime intitulado pelo autor, de regime conservador, está atrelado ao corporativismo estatal estando presente à total mercadorização e a eficiência do mercado.

O mesmo autor, apresenta o que denomina regime de modelo socialdemocrata, em que o predomínio está nos princípios de universalização e desmercadorização, ou seja, imbuído de uma lógica que se contrapõe ao regime anterior. Em que há a expectativa de expansão em serviços sociais e inserção no mercado de trabalho, que Esping-Andersen (1991), traz como uma aliança entre

política social e trabalho, almejando o pleno emprego, o que para o autor se explica em razão do mercado não ser um substituto adequado, pois:

[...] abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele. Por isso a "função de bem-estar social" é apropriada ao Estado-nação. O *welfare-state* é possibilitado também pelo surgimento da burocracia moderna como forma de organização racional, universalista e eficiente. É um meio de administrar bens coletivos, mas é também um centro de poder em si, e por isso, tenderá a promover o próprio crescimento (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 87).

Para Castel (2000) ao se constituir um Estado Social, a que se reconhecer que trata-se de uma construção histórica que se faz nas palavras de (CASTEL, 2000, p. 18), “[...] Estado social é uma construção histórica cujo surgimento pode ser datado e se pode mostrar em que condições sua presença se impõe [...]”, aqui há referência ao momento do capitalismo que requer a intervenção do Estado e as diferentes variáveis que permearam tal necessidade, desde a situação econômica, a mobilização em face da agudização das carências, as próprias resistências e lutas para alçar direitos. A essas variáveis, o autor expressa que são determinantes para imprimir em cada Estado, no sentido de nação, diferentes formas de enfrentamento, a saber,

[...] na América Latina, o Estado social é um associado menos ativo no jogo das proteções. Existem certamente instituições públicas e leis sociais, mas sendo de implantação recente e de estruturas frágeis, elas carecem de meios e são atualmente desmanteladas por políticas ultraliberais de redução de despesas públicas (CASTEL, 2000, p. 21).

Assim, o autor pontua que nos países da América Latina, as proteções derivadas do Estado têm uma estrutura frágil, o que para Martinez (2004) revela variações na implantação dos chamados sistemas de proteção social. O autor cita que o Estado Social, constitui-se uma importante construção como alternativa a um Estado liberal, o fato é, que em nenhuma de suas experiências o Estado Social foi consolidado, de fato, foi criado para dar respostas aos processos de luta e manifestação em defesa das necessidades essenciais, nas palavras da autora produto da “[...] articulação entre protecionismo econômico e desenvolvimento dos direitos sociais [...]” (MARTINEZ, 2004, p. 1), assim, compreende-se que sua fragilidade se manifesta conforme o sistema capitalista se movimenta, ou em outras

palavras, como as suas crises⁸ se instauram, produzindo um efeito nesse Estado de adaptação podendo este Estado social se alterar, via de regra, reduzindo ou até mesmo deixando de existir.

Face a esse movimento citado pela autora que articula a proteção econômica com a ampliação de direitos sociais é importante situar que o Estado Social, desenvolve um componente democrático que pode transformá-lo em um Estado democrático, o que para Reale (2005) seria uma fase evolutiva desse Estado Social, que se materializa por intermédio das constituições democráticas que tem como prerrogativas a garantia de direitos sociais. Esses elementos são essenciais para trazer à tona a percepção contida na expressão Estado democrático brasileiro, que figura na Constituição Federal do Brasil de 1988, e está presente em todos os documentos normativos que será tratado nesse estudo.

Reconhece-se assim, que as sociedades foram se desenvolvendo de forma gradual, às vezes mais e, outras vezes menos institucionalizadas, no que diz respeito a mecanismos para proteger seus cidadãos, mas, observa-se que essa variação está intimamente ligada aos movimentos e pressões da classe trabalhadora e das particularidades econômicas, políticas e sociais de cada região, Assim, Pereira (2009) ressalta que cada sociedade desenvolveu seu modelo de proteção social, o que para a autora culminou em tornar as políticas sociais heterogêneas, não lineares e complexas.

Igualmente Teixeira (2016) vai expressar que o capitalismo monopolista e seu projeto de hegemonia, em conjunto com às lutas dos trabalhadores, fazem emergir o Estado Democrático de Direito ou Estado de Bem Estar Social, que para a autora é quando “o Estado legitima-se como gestor, regulador e produtor de proteção social pública, apesar da variedade de regimes de proteção pública decorrentes de determinantes econômicos, políticos e culturais, dentre outros” (TEIXEIRA, 2016, p. 28).

Considerando o exposto, essa formação de Estado democrático que se apresenta nas Constituições tidas como democráticas, como é o caso brasileiro, pressupõe que sua consolidação ocorra principalmente via pactos, e, isso é mister

8 Por crise, nos valemos da contribuições trazidas por Mézáros que a apresenta como endêmica, cumulativa e permanente, levando a uma destruição total, e “afeta a totalidade de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, como também a outros complexos aos quais se articula”. (MÉSZÁROS, 2005 apud SANTOS PAULA, 2013 p. 23)

para contextualizar a forma de operar, suas políticas, sendo esse formato como: o modo de gestão estatal, que assume o compromisso de conduzir a política do Estado em corresponsabilidade com todos os entes desse Estado criando assim o pacto federativo brasileiro, entre União, estados, distrito federal e municípios, o que para efeito desse estudo precisa ser explorado.

Assim, torna-se relevante indicar que quando, utiliza-se para expressar a Constituição Federal de 1988 – Constituição Federativa do Brasil de 1988 – há elementos dessa repartição de poder, ou seja esse “federativa” pressupõe a repartição de poder considerando espaço⁹ e território¹⁰ no que diz respeito às funções do âmbito executivo e também legislativo (BONAVIDES, 2003).

2.3 APROXIMAÇÕES AO FEDERALISMO

Para entender o federalismo brasileiro é necessário contextualizar sua própria história, iniciando com a indicação de que este federalismo advém de modelos. Segundo Maluf (1998, p. 167), “[...] o federalismo, como forma de Estado moderno que hoje o é, encontra seu marco inicial no texto da Constituição Federal dos Estados Unidos da América, datada de 1787”. O mesmo autor irá ressaltar que o federalismo é o sistema mais compatível com a democracia.

Para Franzese (2010) ao apresentar diferentes abordagens sobre o tema federalismo, a literatura reconhece que, na maioria das vezes, as definições variam de acordo com o objeto empírico de análise. “Isto é, cada autor dá origem a uma abordagem que alcance maior poder explicativo sobre o caso ao qual dedicará sua pesquisa” (p. 26).

E, para ilustrar as possibilidades recorrentes do federalismo utiliza-se o que Wright (2007), transcrito por Franzese (2010), em que o autor expressa que as relações intergovernamentais perpassam também a dimensão humana do

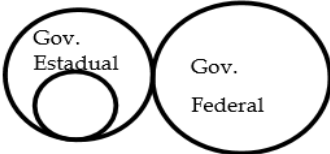
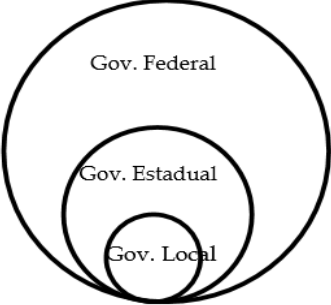

9 Aqui espaço refere-se a espaço geográfico e para Santos (1996) o espaço geográfico é diferente do espaço social, porém este está inserido naquele, o espaço geográfico é concreto; não é abstrato; é a junção do espaço material com o espaço social.

10 Por território compreende-se conforme Santos (2000): O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, a residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território, deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população.

compartilhamento, ou seja, considerando que as federações contam, necessariamente, com um grau relevante de compartilhamento entre as esferas de governo, surgem os estudos de relações intergovernamentais, que para Wright (1970 apud FRANZESE, 2010) são relações que se concentram para além da dimensão constitucional-legal, envolvendo ainda, relações de trabalho que se estabelecem no cotidiano dos governos.

Para Elazar (1987), seria esse o padrão de relações intergovernamentais típico das federações que estabelecem o federalismo cooperativo¹¹: uma relação de constante negociação entre esferas de governo, como demonstrado na figura 1:

Figura 1 - Modelos de relação nacional, estadual e local

Autoridade Coordenada ¹⁷	Autoridade Inclusiva	Autoridade Superposta
		
Relacionamento: independente	Relacionamento: dependente	Relacionamento: interdependente
Padrão de autoridade: autonomia	Padrão de autoridade: hierarquia	Padrão de autoridade: negociação/ barganha

Fonte: Wright (1988 apud FRANZESE, 2010 p. 62)

O apontamento frente à discussão de relações intergovernamentais é importante para observar que a interação entre as esferas de governo vai além das diretrizes estabelecidas na Constituição Federal. Retomando o proposto por Elazar (1987), as diretrizes constitucionais fornecem o quadro geral, dentro do qual se desenvolvem inúmeros vínculos de comunicação entre os diferentes centros de poder.

¹¹ O modelo de federalismo cooperativo se caracteriza pela descentralização de poder, autonomia político-administrativa dos entes federados e distribuição de competências *comuns* e *concorrentes* entre os entes federativos. Para Franzese (2010) a teoria do federalismo cooperativo proposta por Elazar opõe-se ao federalismo dual. Isto é, afirma a necessária interação entre as esferas de governo em uma federação. O modelo cooperativo de federalismo, este utilizado pela literatura comparada para qualificar a forma pela qual as federações lidam com as políticas públicas compartilhadas, opõe-se ao modelo competitivo de federalismo.

E a ilustração acima permite que se observe com mais detalhes esses vínculos, aproximando do que de fato ocorre no cotidiano do funcionamento dos governos e da execução de políticas públicas. E, isso será fundamental para a discussão sobre os sistemas de políticas públicas brasileiro, no caso desse trabalho o sistema que gere à política de assistência social.

Embora as informações contidas no quadro demonstrem uma configuração quanto aos modelos, suas formas de relação e seu padrão de autoridade, permitindo um leque de observações, essa ilustração, nesse estudo se restringe a demonstrar visualmente o modelo que representa o federalismo na realidade brasileira, apesar da figura não se reportar ao Brasil, este caso, demonstra que há elementos no federalismo brasileiro na representação da segunda e terceira coluna, há presença no federalismo brasileiro, da autoridade inclusiva¹² e da autoridade superposta¹³.

Pensando na ideia de pacto, Elazar (1987) vai eleger como protagonista os membros constituintes da federação, fazendo com que a teoria do federalismo como pacto subsidie estudos cujo foco esteja na interação entre os entes federativos, ou seja, nas relações intergovernamentais. Para o autor as características definidoras do federalismo estão na estrutura institucional não-centralizada, com difusão de poderes entre os diferentes centros “cuja existência e autoridade são garantidas por uma Constituição” (ELAZAR, 1987 apud FRANZESE, 2010, p. 34).

Essa relação entre as autoridades inclusiva e superposta, permite compreender as possibilidades imputadas ao federalismo, e para efeito desse estudo é importante diferenciar o que autores como Grodzins e Elazar vão apontar como federalismo competitivo e cooperativo é importante porque,

12 Por autoridade inclusiva há contato entre as esferas de governo, mas quem governa de fato é o governo federal. Esse padrão tende a ser observado nos casos em que há regulação federal sobre assuntos de competência comum, ou exclusiva dos estados. Os repasses de recursos federais aos governos subnacionais, transformam os estados em uma espécie de “distrito administrativo” do nível central de governo na implementação de políticas públicas, onde o governo estadual perde poder e o governo federal ganha. Esse modelo para Grodzins e Elazar pode ser denominado de federalismo coercitivo (FRANZESE, 2010, p. 61).

13 Por autoridade superposta, entende-se que prevalece uma relação de interdependência entre as esferas governamentais. Isto é, a maioria das áreas de atuação dos governos envolve compartilhamento e a possibilidade de dominação de uma jurisdição pela outra é muito reduzida. Nesse padrão, a autoridade é baseada na negociação (FRANZESE, 2010, p. 61).

[...] segundo a literatura comparada que discute a relação entre federalismo e políticas públicas, dependendo do modelo de federalismo vigente – mais propício à competição ou à cooperação – será, respectivamente, mais difícil ou mais fácil a expansão dos Estados de Bem-Estar Social em cada país. Por outro lado, a mesma literatura registra que, não apenas o modelo de federalismo interfere nas políticas sociais, como também as políticas sociais podem transformar o modelo federativo, ou seja, trata-se de uma relação de reciprocidade que se desenvolve ao longo do tempo (FRANZESE, 2010 p. 22).

O que a autora está apontando é que nesse sentido “[...] o federalismo é uma combinação de disposições constitucionais, normas infraconstitucionais e relações intergovernamentais, a compor um arranjo dinâmico” (p. 36).

Souza (2008) trará que o federalismo cooperativo, é responsável pela imagem de um sucesso no que tange ao arranjo federativo, contudo a autora se contrapõe à análise de Grodzins e Elazar que esse modelo no que tange ao constante equilíbrio entre esses dois princípios – autonomia e interdependência. Pois, tal equilíbrio, segundo a autora, não se verificaria no cotidiano das federações. (FRANZESE, 2010).

Nessa concepção as Constituições aparecem, tal qual na discussão sobre federalismo e democracia, como um documento essencial à formalização do pacto federativo. Para Elazar, a Constituição garante que a federação se mantenha em bases não-centralizadas, formalizando o pacto e a coexistência de diferentes centros de poder dentro de uma mesma nação, e isso vai ao encontro com o caso brasileiro.

Souza (2008) reafirma, o que já é possível observar, que há diferentes interpretações quanto ao significado de federalismo e, ele está longe de obter consenso. Mas, a autora aborda que no campo teórico há os que a consideram como uma forma superior de governo e outros que a concebem como doutrina. A autora, ainda refaz um segundo apontamento trazendo a reflexão que “o federalismo enquanto sistema antecede sua própria teorização, o que o distingue das demais teorias formuladas pelos clássicos sobre o mundo social, político e econômico” (SOUZA, 2008, p. 27). É fato que primeiro o federalismo se constituiu para depois se teorizar sobre ele.

Outro elemento importante ressaltado pela autora está no que ela denomina de “[...] caráter instável, mutante e experimental dos arranjos federativos, o que, em princípio, contradiz à lógica da estabilidade das instituições, principalmente

das regras constitucionais” (p. 28). Assim, qualquer linha teórica seguida para compreender o federalismo, na concepção da autora, encontrará apenas um elemento de consenso, o seu caráter mutante, no qual incorre muitas variáveis, em especial econômicas e políticas, todas elas permeadas por diversos interesses.

Entretanto, mesmo com tantas variáveis, buscou-se um panorama das teorias mais utilizadas, assim recorre-se ao trabalho de Souza (2008), no qual a autora menciona quatro principais abordagens, sendo: a) Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas; b) Federalismo e democracia; c) Federações e federalismos; d) Federalismo como pacto. Apesar das abordagens ressaltadas pela autora, nesse estudo, deter-se-á com a discussão do federalismo como pacto¹⁴.

A saber o federalismo, nessa perspectiva, (de pactos) não decorre de um contrato entre decisores individuais, como nos Estados unitários, mas entre governos soberanos (SOUZA, 2008, p. 32), assim a autora aponta:

Se essa conceituação traz enormes contribuições e captura um dos elementos importantes do sistema federativo, qual seja, regras partilhadas entre os governos constitutivos que convivem com regras próprias de cada nível de governo; por outro lado, ao enfatizar as interações entre entidades coletivas abstratas, ou seja, os estados, seja o nacional ou as esferas subnacionais, obscurece as divisões políticas e os conflitos no interior dessas entidades.

Aprofundando a compreensão, a autora traz como referência Elazar (1991) que apresenta o federalismo como um pacto “regras próprias e regras partilhadas” referindo-se a um acordo, “um pacto”, que articula o princípio da unidade com o princípio da autonomia interna.

Segundo Lassance (2012) ante consensos e dissensos, o federalismo condensa a distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, o grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e os mecanismos de coordenação e incentivo das competências comuns.

Imbuídos dessa compreensão, se entende que o Brasil requer um olhar mais atento, face às suas particularidades.

14 Para as demais abordagens vide Souza, Celina. Federalismo: **Teorias e Conceitos Revisitados**. BIB, São Paulo, nº 65, 1º semestre de 2008, p. 27-48.

2.3.1 Particularidades do Federalismo Brasileiro

O elemento de destaque que se traz para esse tópico é que a Constituição Federativa do Brasil ou República Federativa do Brasil, inspira-se no modelo norte-americano, mas o caso brasileiro carrega particularidades, pois é singular, ou seja, único.

Essa particularidade, está em que o Brasil considera os municípios como um ente federado, o que na concepção de Dallari (1998) trouxe elementos que complexificam as próprias relações, uma vez que por Estado federal, aqui, significa dizer que, é aquele que conjuga vários centros de poder político autônomo, sendo um ente principal detentor de soberania e outros entes a ele vinculados, que possuem autonomia.

Portanto, a concepção de Estado federal envolve, sobretudo, o pressuposto de haver regiões dotadas de autonomia num mesmo país, autonomia esta outorgada pelo texto constitucional. A capacidade de um ente ser autônomo implica a competência do poder político de editar suas próprias leis, podendo aplicá-las mediante seus representantes políticos e demais autoridades locais. Ainda, essa autonomia vai além, abrangendo aspectos políticos, administrativos, normativos e financeiros. No Brasil, foi estabelecida constitucionalmente a descentralização do poder político ao serem repartidas atribuições e incluindo nesse arranjo, os municípios.

Como aponta Bonavides (2003) a autonomia dos municípios, é uma característica genuína da organização federativa do Brasil, da qual não se tem conhecimento em nenhuma outra nação. Portanto, os pactos federativos a que se tem conhecimento, excetuando o Brasil, dizem respeito a União e estados. Sendo esse elemento importante e que vai de acordo ao discutido na seção anterior, sobre as variáveis na interpretação do federalismo, o caso brasileiro, sem dúvida é uma variável que apesar de se inspirar no modelo norte-americano, particularizou.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco importante na redefinição do pacto federativo brasileiro por trazer uma série de regras que inovam a ordem institucional nacional. Duas características são particularmente relevantes para a definição de um novo padrão de relações intergovernamentais no país: 1) uma forte diretriz pró-descentralização e 2) um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo.

Essas duas condições propostas na Constituição Federal de 1988 para Franzese (2010) não definiu claramente o modelo de federalismo brasileiro, quer seja competitivo ou cooperativo.

Ao desenhar uma federação descentralizada, o texto segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos. Esse padrão híbrido, aliado a um contexto de crise fiscal federal, trouxe para as políticas públicas características e dilemas tanto de federações competitivas, quanto cooperativas (FRANZESE, 2010, p. 89),

Esta dualidade indicada, traz consequências que complexificam a atuação dos pactos tratados no interior do Estado, e expressam um misto entre o autoritarismo que permanece, pensar esse bojo, ainda requer concebê-lo através do sistema político de um dado país, que no caso brasileiro, como bem descreve Souza (2008):

[...] o sistema político - que combina presidencialismo, federalismo e representação proporcional com lista aberta — tem sido apontado por muitos, em especial pelos chamados brasilianistas, como uma combinação explosiva que bloqueia a governabilidade, ou seja, que impossibilita a aprovação da agenda do governo federal (AMES, 2001; MAINWARING, 1999), seja pelo veto, seja pelos altos custos. Alguns desses analistas vão mais além, afirmando que tal combinação dificulta a consolidação democrática no Brasil (AMES, 2001; STEPAN, 1999 apud SOUZA, 2008, p. 28).

Portanto, no federalismo brasileiro, a forma de governo adotada é o presidencialismo, que se apresenta como um sistema que consagra a soberania da vontade popular, ao mesmo tempo que pode ser considerado um mecanismo de governo que impede a concentração do Poder, tendo na figura do Presidente da República, o chefe do Estado, do Governo e da Administração Pública, denominado como Poder Executivo, que divide o Poder com os Poderes Legislativo e Judiciário, a isto, denota-se o impedimento da concentração do poder.

Mas, dentro da discussão da governabilidade no presidencialismo brasileiro, a estrutura federativa tem sido debatida como um complicador. Pois, considerando a separação de poderes típica do presidencialismo, do pluripartidarismo

e do sistema eleitoral proporcional¹⁵ para os cargos do Legislativo, o federalismo tem sido considerado como uma característica institucional produtora de pontos de veto e obstáculos à governabilidade no país.

Isto, é tão marcante no caso brasileiro, que Stepan (1999) esboçou, “[...] entre os principais sistemas federativos do mundo, somente o Brasil tem condições potenciais para fazer obstrução à maioria democrática no plano federal” (STEPAN, 1999, p. 11), portanto um elemento importante quando se pensa na capacidade dos municípios.

Dito isso, corroborando com os apontamentos de Souza (2008), Silva (1997) já afirmava que:

A federação brasileira **não** se constitui como resultado de um processo de estabilização das relações de poder entre unidades subnacionais - relativamente homogêneas e politicamente equipotentes – que se unem através de um governo nacional. No Brasil, o governo nacional precede as instâncias subnacionais e, num movimento contínuo e célere de centralização, define, em menos de cinquenta anos, os rumos do desenvolvimento e o papel dessas instâncias (SILVA, 1997, p. 351 **grifo nosso**).

Ou seja, o autor está apontando que as bases socioeconômicas e políticas constituídas no Brasil são extremamente heterogêneas, o que favorece uma infinidade de acordos e alianças igualmente variáveis,

[...] a soldagem ou o amálgama de interesses obtido a partir de unidades tão heterogêneas sempre foi conseguido pela ação do governo central, via manejo de fundos públicos¹⁶, através de mecanismos particulares e da definição, entre outras, das regras de atuação político-partidária e político-eleitoral (SILVA, 1997, p. 351).

Outro elemento importante a se destacar quanto à concepção de federalismo, está, em modo geral, ele se constituir como forma de governo baseado

15 O sistema eleitoral proporcional tem a propositura de viabilizar a representação dos setores minoritários da sociedade nos parlamentos. Assim, ele define quem ocupará as vagas nos legislativos federal, estadual e municipal - a única exceção é o Senado, onde os senadores são eleitos pelo sistema majoritário, assim como os governadores e o presidente da República. O principal instrumento do sistema proporcional é o chamado quociente eleitoral. Esse mecanismo define os partidos e/ou coligações que ocuparão as vagas em disputa nos cargos de deputado federal, estadual e vereador. O quociente eleitoral é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de vagas a preencher em cada circunscrição eleitoral. Contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias, vide Lei nº 9.504/97, art. 5º.

16 Tratar-se-á do fundo público mais adiante.

em três premissas, a saber: proteção ameaça militar referindo à proteção do território; questões econômicas viabilizando a unificação do mercado; e por razões políticas. E, sobre política

[...] ninguém enfatizou a importância da competição política para o federalismo como Riker. Para ele, o federalismo é um fenômeno político e a questão central da teoria é identificar como as instituições moldam a competição política e criam incentivos para que as elites políticas apoiem ou rejeitem o federalismo (RIKER, 1964 e 1975 apud SOUZA, 2008 p. 30).

Riker quando aborda a questão, parte de um governo federal forte capaz de implementar o que chama de “barganha federativa”, há, contudo, por parte do autor uma desconfiança e até descrença nas instituições federativas. O que para Souza (2008) constitui-se um paradoxo, visto que Riker é considerado o maior teórico sobre o tema. Esse pensamento é determinante para compreender como o Estado brasileiro, enquanto federação, se forja e para efeito desse estudo é a base para compreender a importância de se constituir o Estado partícipe da forma federada, que para a autora trata-se de “[...] um sistema em que a distribuição da atividade política e econômica é espacialmente descentralizada no interior de um território nacional” (SOUZA, 2008, p. 29).

Assim, se considerando o federalismo como um pacto forte o suficiente para implementar a “barganha federativa” apontada por Riker, é possível reconhecer que o sistema carrega a marca da divisão territorial de autoridade e de governo que busca apresentar o federalismo como uma situação de equilíbrio entre forças opostas o que para Souza transcreve como: “união versus autonomia, centralização versus descentralização e a regra da maioria para preservar a unidade versus direitos das minorias para preservar a diversidade” (SOUZA, 2008, p.32), o que traria benefícios no caso brasileiro, que detém uma extensa área territorial, que carrega diversidades e particularidades e que constitui um fato importante para a sustentação da descentralização presente na Constituição Federal de 1988.

Essa perspectiva transcrita por Souza, como apontado, está ancorada em Willian Riker, sendo apontado pela autora como um pioneiro ao analisar o federalismo como um fenômeno eminentemente político, diferenciando-se da visão jurídica predominante até então.

Particularizando o Brasil, autores como Coutinho, Martins, Lessa (2014), apontam que no país, vive-se nos entes federados uma relação de independência dependente, fazendo menção a que os estados, distrito federal e municípios possuem sim, uma independência política que lhes respalda certa autonomia, porém há uma dependência econômica, fazendo menção a dependência fiscal da União. Essa relação intrínseca estabelecida com a União é um elemento determinante para a pactuação de modelos propostos pelo ente federal.

Sobre isso, reflete-se que a relação intrínseca entre autonomia e interdependência deve ser observada como uma ideia de constante movimento. Isso significa que as relações intergovernamentais vivenciadas no interior do centro de poder estão em constante movimento, arranjando e rearranjando parcerias, sem que estes percam seu status de ente autônomo, a despeito das diversas interações que ocorrem no interior de um Estado federado.

Complementar a esse debate Arretche (2000) vai apontar que no estabelecimento das regras constitucionais que visam normatizar e distribuir as competências entre os níveis de governo, elas (regras) podem em um dado momento incentivar a transferências de atribuições, ou “inversamente, não criar nenhum incentivo para tal, favorecendo assim a distribuição prévia de atribuições” (ARRETCHÉ, 2000, p. 31).

Para os autores (OUTHWAITE, BOTTOMORE, 1996, p. 304) “[...] o federalismo então se torna uma teoria geral de sociedades complexas, e não simplesmente um conjunto escolhido de instituições”, os autores fazem menção aos escritos de Harold Laski (1925) em que o autor afirma “que todo poder é federal”.

O que se leva a concluir que a dependência econômica vivida por uma parcela significativa de municípios brasileiros deixa a sua autonomia política em segundo plano, favorecendo assim as barganhas políticas ou o ostracismo naquele dado período, o que é muito grave e está na contramão de um pacto federativo. É fato que a autonomia dos entes federados está posta, a exemplo, Arretche (2000) ressalva que nada impede (salvo os dispositivos constitucionais) que os estados e municípios implementem programas sociais com a maior diversidade, mas na prática não é isso que via de regra é encontrado nos municípios estudados, como será demonstrado.

Para Franzese (2010) ao desenhar uma federação descentralizada, o texto constitucional segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas

de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos. Esse padrão híbrido, aliado a um contexto de crise fiscal federal, trouxe para as políticas públicas características e dilemas tanto de federações competitivas, quanto às de federações cooperativas, comprovando que a Constituição Federal de 1988 foi um arranjo de interesses, dentre vários eventos mal resolvidos têm-se o pacto federalista.

Entendendo que a república do Brasil, se constitui federativa, e, portanto, governa com a prerrogativa da divisão de poderes, deter-se-á com a atenção para a organização do Estado brasileiro, ou melhor dizendo, a forma de organizar o Estado visando gerir a economia e apresentado as práticas administrativas por ele utilizadas,

Juntamente com o presidencialismo, o federalismo é instituição central do Estado brasileiro. Responsável por um significativo conjunto de regras formais e informais, cujas múltiplas combinações marcaram a construção e a transformação do Estado brasileiro ao longo de sua República, o federalismo representa o que se pode denominar de matriz vertical do Estado, enquanto o presidencialismo é a matriz horizontal. Enquanto instituição, o federalismo está condensado na distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, no grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e nos mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns (LASSANCE, 2012, p. 23).

A saber, a organização administrativa no Brasil, segundo IBGE¹⁷ 2010 é composta por 5598 unidades, sendo 1 Governo da União ou o Governo Federal; 1 Distrito Federal com 1 Governador; 26 estados, cada um com seu governo regional; 5570 municípios, cada qual com seu arranjo institucional, ou seja, o poder executivo local, através de uma Prefeitura e poder legislativo local, manifestado em sua Câmara Municipal. Esse desenho, por si só, já permite a compreensão da alta diversidade entre si e sob várias outras dimensões.

Para Sposati (2015) é preciso considerar uma gama avultada de variáveis,

17 IBGE é a sigla do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, uma organização pública responsável pelos levantamentos e gerenciamentos dos dados e estatísticas brasileiras, sendo o principal provedor de dados e informações do País. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>.

As dimensões territoriais e populacionais do Estado brasileiro, somadas às suas diversidades regionais climáticas, ambientais, histórico-culturais mostram-se desafiadoras e, até mesmo, pouco amigáveis ao formato de gestão federativa que ignora a particularidade histórico-cultural. A prevalência do princípio da isonomia, aplicado como meio para atingir a igualdade, segue sendo interpretado como opção pela homogeneidade. Para alguns, só a planura da homogeneidade é que garante o direito que torna um igual ao outro. Esse entendimento trata a dimensão cultural, histórico e geográfica e o assentamento dos povos, como acessórios dispensáveis sem compreender o que é, exatamente, essa singularidade histórica que fomenta a identidade e a solidariedade que se mobilizam em forças sociais a compor a história democrática e republicana de cada ente federativo (SPOSATI, 2015, p. 51).

A autora adverte para que seja percebido determinantes que forjaram o traçado de grandes proporções que o Brasil constituiu ao longo de sua história e que reverbera na forma de desempenhar a gestão pública em seus diferentes modelos, que a literatura apresenta como: sendo o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, e, todos esses modelos de alguma forma buscaram responder aos pleitos de seu tempo. Assim, discorre-se sobre tais modelos, para ao final melhor compreender a organização do Estado brasileiro, mas antes conceituar-se-á sob a luz de diferentes autores o termo gestão.

2.4 CONCEITO DE GESTÃO “MODELOS” A PARTIR DE UMA CONCEPÇÃO CRÍTICA.

Nesse tópico apresentar-se-á a discussão que permeia o próprio termo “gestão”, em primeiro plano entende-se ser relevante para a discussão proposta. De tal modo, refletir sobre algo precede compreendê-lo para além de uma perspectiva, é preciso abarcar o seu, ou os seus conceitos, a partir de autores que se dedicam ao tema, ainda na reflexão é necessário reconhecer a direção dada pelo pesquisador, sendo assim, buscou-se discorrer sobre o tema gestão a partir de uma concepção crítica.

E para tal, partiu-se de uma revisão bibliográfica visando compreender a abordagem de autores como Carvalho (1999), Singer (1999), Telles (1999), Nogueira (2005), Paro (2006), Faria (2009), Souza Filho (2013), Santos Paula (2013, 2014, 2018) entre outros. O desafio proposto à reflexão é a gestão no âmbito das políticas sociais, partindo do princípio que a Constituição Federal de 1988 que

apresenta um Estado Democrático de Direito, que pensa a gestão desse constituída a partir de um pacto federativo, que como já demonstrado, imputa a descentralização e a participação como mote essencial.

Em uma aproximação torna-se importante discorrer sobre a gestão das políticas descentralizadas, que são a base da descentralização político-administrativa, que culmina na municipalização das políticas sociais e seus impactos para a gestão. Assim, torna-se relevante apresentar semelhanças e/ou divergências quando se fala em gestão, considerando que a literatura apresenta diferentes formas de expô-la: gestão social, gestão participativa, gestão democrática.

Assim, para justapor o termo gestão, recorre-se ao Dicionário da Língua Portuguesa VOLP (2009), que indica que a palavra gestão é um substantivo feminino, e sua semântica refere-se ao ato ou efeito de gerir, administrar, gerenciar. Ainda, o mesmo dicionário apresenta um outro sentido que expressa a gestão: como um mandato político, que traz um sentido muito apropriado à gestão que discutida nesse estudo.

Ao recorrer Dicionário de Sinônimos da Academia Brasileira de Letras, obtém-se a seguinte definição:

REGER, gerir; regente, regedor; gerente, gestor; regência, regedoria, gerência, **gestão**. – Reger é “governar, guiar, conduzir segundo a lei, a regra” (regula, de rego... ere). – Gerir é “administrar, superintender”. Gerem-se negócios; gere-se uma fábrica, uma empresa; gere-se o emprego de um capital, uma fortuna, a fazenda pública, etc. (não – rege-se); rege-se uma escola, uma instituição, o próprio Estado, etc. **Tanto gerimos o que é nosso, como o que a outrem pertence**, e cuja gerência, ou **cuja gestão nos tenha sido confiada**. Também regemos o que nos pertence, o que nos é próprio, como aquilo cuja regência exercemos ou fazemos em nome de outrem. Regemos a nossa família; rege o regente o Estado em nome do soberano menor. – Entre regente e regedor só há a diferença que consiste em aplicar-se o segundo ao que exerce uma função de ofício (regedoria); e o primeiro ao que exerce a função de reger acidentalmente. Em suma: regente = que está regendo; regedor = que tem o cargo, a autoridade de reger. A função do regente é regência; a do regedor é regedoria. – Entre gerente e gestor há a mesma diferença que existe entre gerência e gestão, vocábulos que coincidem aliás no mesmo latim gerere. A gerência é propriamente a administração subalterna, uma como subadministração. O gerente de uma empresa tem acima de si uma autoridade superior, uma diretoria, um conselho. **A gestão é a administração superior, a livre administração**. Do que dispõe, superintende, ou administra os serviços de uma fábrica dizemos gerente, e não gestor. Dos meus negócios eu sou o gestor; e do que

gere a fazenda, **a coisa pública também se diz gestor**, e não gerente (POMBO, 2011, p. 883 **grifo nosso**).

Fica evidenciado quando se consulta seu sinônimo, que a palavra gestão amplia o conceito de administração, mas, para além da ortografia, sinônimo ou sua semântica, o termo gestão possui outras variações, que imbricam em sua concepção teórica e ainda em seu contexto, de antemão esclarece-se que a opção teórica esta pautada na concepção de gestão que visa relacionar sua dimensão política e sua dimensão técnica. Assim, nas palavras de Souza Filho,

Para a nossa questão - administração pública -, a análise dos fins remete à avaliação da orientação da política pública, seus princípios, diretrizes, enquanto a crítica da utilização dos recursos refere-se aos arranjos institucionais e aos procedimentos gerenciais operacionalizados para atingir as finalidades determinadas. [...] dessa maneira, rejeita-se a forma tradicional de conceber a administração apenas pelo foco da utilização dos recursos, pois administrar é agir racionalmente para definir fins e utilizar recursos (SOUZA FILHO, 2013, p. 14-15).

O autor baseia-se em Paro (2000) quando este explicita a importância de que ao se falar de gestão é imperativo encontrar um equilíbrio para discussão, ou seja, a análise crítica do fenômeno administrativo, trata-se aqui de descartar os radicalismos, e buscar compreender seus limites e possibilidades.

Diferentes adjetivos permeiam o debate sobre a gestão, tais como: gestão social, gestão participativa, gestão democrática e gestão pública. Por gestão social há diferentes correntes, mas a literatura em geral a define como um conjunto de procedimentos racionais orientados a uma determinada finalidade construídos horizontalmente. Mas, há autores como Santos Paula (2018) que afirmam que em linhas gerais os procedimentos racionais que organizam os meios e processos são objeto de todas as formas de gestão sejam públicas, privadas ou adjetivadas de “social”. O que o autor pretende expressar é que “[...] a gestão social se particulariza e se legitima socialmente não apenas pelos seus procedimentos, mas pelos sujeitos sociais que com ela se relacionam” (p. 9).

Para Carvalho (1999) falar em *gestão social*, refere-se à gestão das ações sociais públicas, ou seja, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. Para a autora particularmente no século XX, as necessidades e demandas

dos cidadãos são reconhecidas como legítimas, constituindo-se em direitos, e ainda se apresentam como fundamento da política pública.

Quando Singer (1999) abarca o tema *gestão social*, ele esclarece que este, abrange uma variedade de atividades que intervêm em áreas da vida social, visando garantir as necessidades da população “[...] as atividades voltadas para essas áreas são, na maioria das democracias capitalistas, de responsabilidade pública, embora igrejas e grupos leigos se engajem nelas” (p. 55).

Deste modo, os autores Carvalho e Singer (1999), coadunam em afirmar que as prioridades a serem contempladas nessa gestão de ações sociais, são decididas pelo Estado, mas, nascem da sociedade civil, diante disso, ambos afirmam que a gestão social está relacionada ao campo da permanente disputa. A crítica apontada por ambos, está em o quanto essa gestão de ações sociais foi nascendo e sendo moldada para atender o crescimento do capital a tal modo, que na década de 1980 e principalmente 1990 há uma forte tendência de desresponsabilização do Estado e um crescimento do chamado Terceiro Setor¹⁸, frente as necessidades e demandas sociais.

Outra apresentação que se tem de gestão é a *gestão participativa* a qual de acordo com Faria (2009), pode-se compreender,

[...] gestão participativa, em que os sujeitos participam da definição de algumas das regras, de algumas instâncias do processo decisório e de alguns mecanismos de controle detidos por outros [...] lógica da gestão participativa passa a ser sua capacidade de resposta à própria crise, [...] O que a história da gestão mostra (FARIA, 2004. Vol. 2) é que a participação na gestão é mais intensa quando o capitalismo se encontra em expansão e que a gestão baseada no disciplinamento é a estratégia organizacional dos momentos de crise de acumulação (FARIA, 2009, p. 34-51).

O autor refere-se que na década de 1980, a discussão em torno da gestão participativa, figurava nos meios acadêmicos e políticos brasileiros, seja do ponto de vista da discussão teórica, seja do ponto de vista da implantação destas

18 O que é conhecido hoje por Terceiro Setor remonta-se aos primórdios da ocupação portuguesa no Brasil e se estende até os dias atuais. Inúmeras associações privadas, de diferentes matizes, atuaram de forma direta ou indireta no campo social. Entre elas, houve um claro predomínio da Igreja Católica, não só na área da educação e Saúde, mas no combate e minoração dos efeitos da pobreza. [...] Em período mais recente, inúmeras discussões foram produzidas acerca da participação não estatal nas políticas públicas, destacando-se entre elas o modelo público não estatal para a política social proposta pelo então ministro Bresser Pereira, no Plano Diretor de Reforma do Estado, 1995 (BRAGA e VISCARDI, 2018, p. 111-112).

outras formas de gestão nas unidades produtivas. Mas, que seu início entusiasmado, sofreu, por parte da comunidade acadêmica e da prática política, um abandono, sugerindo até que tratava-se de um modismo. Contudo, 30 anos depois a gestão participativa ganha uma tal dimensão que se torna necessário colocá-la novamente em discussão. E, aqui há uma reflexão do quanto a mesma foi apropriada largamente pelo sistema do capital, na forma de estratégia de sua reprodução. Sendo assim, já não se trata mais de discutir apenas técnicas ou modelos de gestão participativa, mas de relativizar sua expansão para outras esferas das organizações coletivas de base¹⁹.

Nogueira (2005) quando aborda o mesmo tema, assevera:

A gestão participativa não avança exclusivamente com participação. Ela depende intensamente de agregação de conhecimento científico e de recursos humanos qualificados, ou seja, de profissionais que dominem o campo técnico científico e que sejam capazes de pensar de modo complexo, realizar análises concretas de situações concretas e imprimir outro padrão ético à administração pública (NOGUEIRA, 2005, p. 151).

Assim, para Nogueira (2005) falar em gestão participativa, torna-se mister relacionar o perfil do gestor capaz de abarcar essa forma de gestão,

O gestor público de que se necessita hoje é um técnico altamente diferenciado, seja vis-à-vis os gestores do passado [...], seja vis-à-vis seus congêneres privados. [...] Precisa ser técnico e político, isto é, operar como um agente de atividades gerais que possui conhecimentos específicos, como um planejador que trabalha “fora” dos escritórios, com os olhos no processo societal abrangente, em seus nexos contraditórios e explosivos; como um profissional cujo êxito depende de uma dinâmica que não é friamente controlável, mas é essencialmente política e, como tal, não se deixa isolar dos interesses e das paixões humanas. Seu ralo de ação está colado aos problemas da democracia, da representação e da participação. Entre suas novas atribuições, aliás, encontra-se precisamente, em lugar de destaque, a de atuar como difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil (NOGUEIRA, 1998, p. 189 -190).

¹⁹ Para o autor, “formas alternativas de gestão confundem-se com formas capitalistas de organização e produção. Organizações ditas autogeridas são administradas com os mesmos procedimentos das organizações capitalistas tradicionais. Confunde-se propriedade coletiva do empreendimento com forma de gestão do mesmo” (FARIA, 2009, p.22).

Como foi visto, a gestão participativa²⁰ abarca algumas instâncias do processo decisório e de alguns mecanismos de controle, em especial em momentos de crise, o que induz à reflexão do quanto essa forma de gestão remete à socialização das responsabilidades dos problemas geradores das crises, dito de outra forma, o quanto está relacionada a dividir o ônus com a sociedade civil, da ineficiência das políticas públicas.

Paro (2006) remete a duas questões centrais, a primeira indicando que a administração requer racionalidade, portanto é uma ação eminentemente humana, e a segunda refere-se à utilização racional de recursos, sendo que por recursos o autor esclarece “inter-relação para produzir os bens materiais e ideológicos necessários para a sociedade se manter e se reproduzir” (2006, p. 21).

Quando tratada a gestão democrática, Souza Filho e Gurgel (2016) apresentam uma tarefa central, para os autores a gestão democrática “deve se orientar no sentido de explorar a contradição dos contextos organizacionais, para impulsionar e estimular dinâmicas que possam contribuir com o processo de democratização” (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p. 200).

Nesse raciocínio os autores sintetizam

[...] podemos dizer que no quadro do capitalismo, em geral, e, principalmente no cenário atual, a gestão democrática deve ter como norte para suas intervenções técnico-operativas o fortalecimento da espinha dorsal burocrática das organizações que possibilite a expansão e garantia de direitos, combinada com a expansão da participação das classes subalternas nos diferentes níveis de decisão e controle das organizações (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p. 200).

Segundo os autores a gestão das políticas públicas se comportam, no sistema capitalista, de forma direta ou indireta, permeados de interesses que do ponto de vista estrutural, são antagônicos e inconciliáveis, mas, como apresenta Souza Filho e Gurgel (2016) isso não significa dizer que o Estado não atenda interesses da classe que não detém o capital, portanto, o Estado mostra-se ideologicamente como um representante dos “interesses gerais”, e o faz, inclusive na forma de gestão.

20 Para (NOGUEIRA, 2005, p.119) “deve-se verificar se a gestão participativa, ao socializar e compartilhar determinadas decisões – ao co-responsabilizar os governados -, não estaria ajudando a que se embaralhe e se complique o próprio poder decisório, com a ampliação do risco potencial de indefinições ou de vazios decisoriais”.

Em relação a gestão pública o termo público, pode ser entendido comumente como aquilo que é “de todos e para todos”, à “coisa pública” (res publica) e ao “interesse público”

Para Keinert (2000, p. 61) “[...] ainda, concerne às relações econômicas, políticas e sociais que interferem na produção do espaço público. Sendo assim, os diferentes conceitos de “público” envolvem questões de poder, de legitimidade, de valores”

Portanto, para a autora o “público” aqui entendido, é, resultante do entrelaçamento Estado-Sociedade, agregando esfera estatal e esfera não estatal, como espaço das relações da esfera-pública, historicamente localizada no espaço estatal, mas que ancora raízes na própria sociedade, mesmo permeada de inúmeras contradições.

Na verdade, este processo, como processo em construção, incumbe centralmente à sociedade, porém refere-se também ao Estado, e, sobretudo, às relações entre ambos, implicando tanto a superação das dicotomias quanto o respeito ao que é específico de uma ou de outra esfera (KEINERT, 2000, p. 61).

A autora busca inspiração nos escritos de Cunnil Grau para suas afirmações quanto ao entrelaçamento citado,

A denominada tendência à “estatificação da sociedade” e à “socialização do Estado” que também é significadas respectivamente como “publificação da sociedade” e “privatização do Estado”, admite outras leituras. Por um lado, como fora mencionado, a tendência pode ser interpretada como a de um processo de aberta erupção de interesses privado-particulares na esfera público estatal, expresso tanto na recusa das instituições democráticas, em favor das de base não-democrática, como na colocação em marcha de mecanismos neocorporativos de organização das demandas sociais e da elaboração das decisões públicas, não somente pelas pressões diretas dos interesses econômicos organizados para assegurar sua proteção, senão como forma de contrastar a ampliação virtual da esfera público, aberta pelas maiores possibilidades de participação popular (GRAU, 1997 apud KEINERT, 2000, p. 77).

Desta maneira, infere-se que mesmo abordando o tema gestão pública ele está intrinsecamente relacionado ao não público, se considerar que esse é o movimento do próprio Estado, ou seja, a gestão no nível estatal em especial a gestão

das políticas sociais, recebe a influência das contradições presente na dimensão econômica, política e social que se manifesta conforme o dado momento histórico.

Nos apontamentos de Rizzotti e Santos Paula (2018) os autores expressam haver praticamente um consenso em relação aos seus aspectos operacionais da gestão pública, referindo-se ao “desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado em benefício da coletividade” (p. 87).

Entretanto, os autores consideram que mesmo havendo limites impostos à gestão pública, esse é um campo de tensionamento, assim, afirmam que esse tensionamento pode levar a transpor seus limites. Referindo-se ao envolvimento de procedimentos éticos, políticos e ideológicos direcionados por interesses imediatos e mediatos que se refletem nos serviços públicos. Os autores, para construir essa reflexão, estão apoiados no pensamento de Poulantzas que expressa os interesses antagônicos da sociedade que atravessam a gestão pública, extrapolando o âmbito da sociedade civil e se condensando materialmente nas correlações de forças presentes no Estado.

2.5 OS DIFERENTES MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO

Essa seção foi organizada de forma a apresentar os modelos de gestão pública que permeiam o Estado brasileiro. Recorre-se aos momentos históricos, que imputaram diferentes formas de gerir o Estado, a literatura consultada da área versa sobre esses modelos como gestão no Estado patrimonialista período imperial (1822-1889) até a primeira república (1889-1930), burocrático (considerado a partir de 1930) e o gerencial (a partir de 1995).

Assim o modelo patrimonialista teve longa duração no Brasil

[...] A dimensão patrimonialista da administração pública brasileira será constituída a partir de dois vetores: o da própria estrutura de dominação da coroa, que se expressa através da organização centralizada do poder central, efetivada pela transplantação da ordem administrativa portuguesa para o Brasil, e aquele que será forjado pelo próprio desenvolvimento da estrutura econômica, social e política da ordem colonial brasileira, na qual o poder dos proprietários rurais será fundamental para a garantia da ordem legal e administrativa ditada pela coroa. Portanto, desenvolve-se, no Brasil, uma estrutura patrimonialista que parte do poder central e se irradia como referência administrativa adequada para a formalização do exercício do poder patriarcal dos proprietários rurais. O patrimonialismo nas terras

brasileiras, dessa forma, deitará raízes na estrutura do poder central e também na organização do poder local (SOUZA FILHO, 2013, p. 83 - 84).

O autor demonstra que esse modelo imbricado no cenário brasileiro, não por acaso, o termo patrimonialismo está intimamente ligado a patrimônio, e que se impregnou no Brasil, nas palavras do autor “deitará raízes” em diferentes governos e esferas governamentais, a esse misto, entre o que é público e o que é privado que sobrevive até os dias atuais nas administrações públicas.

A perspectiva do autor tece assim, “a gênese da influência da estrutura patriarcal presente na área rural brasileira, [...] que exercerá seu poder durante toda nossa história imperial e republicana” (SOUZA FILHO, 2013, p. 86), esse é um aspecto de extrema relevância para pensar as políticas sociais geridas nos municípios até os tempos atuais, e, por isso relevante para este estudo.

Para Paula (2005) o período colonial estava marcado por uma política centralizada na figura do rei e de seus conselheiros, que geravam determinações particulares e casuístas, favorecendo a confusão de atribuições e poderes, a rede fiscal se confundia com apropriação de rendas, monopólios e concessões, os cargos públicos pertenciam aos nobres, ou eram pleiteados pela burguesia enriquecida, a esfera política e econômica se confundiam, buscava-se o poder político na posse de um “patrimônio”, ou no controle de fonte de riqueza, assim para a autora o sistema patrimonialista era muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional voltada ao interesse público, e essa lógica se mantém na atualidade.

Importante ressaltar que esse modelo se sustenta na exclusão das massas populares, forjado sobre um pacto de dominação vigente no período, como Mazzeo (1997, p. 88) discorre, “ideologia da conciliação brasileira, [...] que para se manter no poder [...] concilia sempre com interesses externos e, internamente, pauta-se pela violenta repressão das massas populares, [...] a escravidão encarna e expressa”.

O autor analisa que o movimento global do capitalismo dependente²¹ e a configuração do Estado dependente geram a necessidade de mudanças

21 Para compreender o capitalismo brasileiro, dependente, utilizamos Santos quando descreve a dependência como uma situação em que um certo grupo de países tem sua economia, condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia à qual sua própria está submetida. A relação de interdependência entre duas ou mais economias, e entre elas e o comércio mundial, assume a forma de dependência, quando alguns países (os dominantes) podem se expandir e autoimpulsar,

processadas no aparato administrativo do Estado, para Souza Filho (2013) esse é o prisma de análise para se pensar o processo de racionalização da administração e nesse ponto se imbrica a dialética entre patrimonialismo e burocracia.

Desse modo, o autor trará

[...] a gênese da ordem administrativa brasileira se funda no patrimonialismo e na burocracia, não porque se forja uma dicotomia entre o “velho” e o “novo”, entre o “atraso” e o “moderno”, mas sim devido à necessidade de objetivar a dominação das classes dominantes (proprietários rurais e burguesia comercial) em nível local e nacional simultaneamente, a partir do momento em que ocorre a passagem da sociedade colonial para a sociedade nacional, que implicou a existência de um sistema tradicional escravista e de um sistema emergente articulados intensivamente (SOUZA FILHO, 2013, p. 90).

Sobre o modelo burocrático, pode-se dizer que este não encontrou obstáculos para sua implantação, o modelo do Estado dependente cunhado pelo processo de industrialização imbricou o patrimonialismo com a burocracia, a fim de manter o pacto de dominação entre os interesses oligárquicos tradicionais, quais sejam, a administração patrimonialista e, para a burguesia industrial em ascensão, a burocracia.

Na República Velha, o Estado, enquanto estrutura de dominação, será a expressão das reivindicações dos comerciantes e dos fazendeiros de café, predominantemente. [...] Nesse sentido, a lógica racional-burocrática, necessária ao desenvolvimento capitalista, deverá ser mantida, porém de forma articulada à lógica patrimonialista, necessária à manutenção do poder e das aspirações tradicionais de *status*, mando e utilização privada do bem público, presentes tanto na cultura dos proprietários de terra quanto na dos comerciantes (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 155).

De tal modo, nesse período coexiste a relação da troca, do favor, mesmo com elementos racionais e formais, típicos do modelo burocrático. O que o autor esclarece será necessário à integração nacional e expansão capitalista na sua dimensão de comercialização vivenciada em um primeiro momento na produção

enquanto outros países (os dependentes) só podem fazer isso como reflexo dessa expansão, que pode agir de forma positiva ou negativa sobre o seu desenvolvimento imediato. De qualquer forma, a situação básica de dependência leva a uma situação global dos países dependentes, que os coloca em posição de atraso e sob a exploração dos países dominantes. In. SANTOS, Theotonio dos. A teoria da dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

realizada a base da escravidão, e, mais adiante pela superexploração da força de trabalho. Souza Filho e Gurgel concluem que não se trata de dualismo e sim do “novo que se imbrica ao velho e o velho que é funcional ao novo” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 156).

Adiante, na década de 1930, o Brasil inaugura o Estado Novo, que se propõe a organizar administrativamente a nação, tamanha importância é dada a administração, que cria-se o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938, órgão responsável por organizar e desenvolver a administração numa perspectiva racional-legal. Torres (2004) retrata que o período tem a prerrogativa de iniciar um amplo processo, com a criação de estatutos e normas, nas áreas fundamentais à administração, a saber, recursos humanos, compras públicas e execução financeira, na perspectiva de universalizar procedimentos,

[...] em geral o universalismo de procedimentos é associado a noção de cidadania plena e igualdade perante a lei, exemplificada pelos países de avançada economia de mercado, regidos por governos representativos. (NUNES, 1997, p. 35). O universalismo de procedimentos não se estrutura como mecanismo distinto da burocracia, ele se manifesta a partir da existência de determinados aspectos na expressão material da racionalidade burocrática [...] de forma velada, organizar a expansão do modo de produção capitalista (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 157).

Esse, modelo burocrático, seguirá até seu ápice, tendo sua fase mais expressiva no regime militar, com impacto do aumento de eficiência, consolidando a tecnocracia estatal, que se caracterizava por um patrimonialismo moderno. Os burocratas de apropriam da essência do Estado. Paula (2005) apresenta o “neopatrimonialismo”, que para a autora não representava apenas uma forma de sobrevivência do tradicionalismo na sociedade brasileira, mas uma forma de dominação política cunhada pelos burocratas, o que se denominou patrimonialismo burocrático.

A autora sintetiza, que no período ditatorial (1964-1985) a marca foi o misto de patrimonialismo tradicional, com burocracia e ideários políticos, que moldaram a chamada tecnocracia brasileira, sofisticando o uso patrimonial dos cargos públicos e reforçando o caráter centralizador do Estado.

Mas, como todo modelo esse também se mostra com sinais de esgotamento, ao que Nogueira (1998) irá expressar que para além de tudo que a

ditadura representava à liberdade, ainda se não bastasse, houve o impacto da crise (1973-1974) que culminou em uma marcha progressiva à inflação e na ânsia de atender a conjuntura o Estado permaneceu se remodelando. O Estado brasileiro sobre forte pressão externa, os ajustes produzidos internamente desequilibram o país, que vive um momento de muita instabilidade econômica, a inflação sem precedentes, o que favoreceu, ou melhor expressando, foi o pano de fundo para a grande reforma gerencial ocorrida no Brasil, e sobre ela deter-se-á uma maior atenção, pois neste entendimento ela se tornou a de maior influência no país e se perpetua na contemporaneidade, mesmo que sob uma nova roupagem.

Para Diniz (1997) o início de 1980 configura-se com uma crise de múltiplas dimensões, para o autor, em escala e intensidade que atingem a sociedade brasileira como um todo, em aspectos como: desequilíbrio fiscal, desordem das contas públicas, instabilidade monetária e que corroboram para serem os grandes propulsores de uma agenda pública de mudança. Mas, o autor reflete que os aspectos vivenciados naquele momento, obscureceram a percepção de seus componentes políticos e institucionais.

A crise fiscal tem raízes profundas, razão pela qual não pode ser reduzida a um fenômeno conjuntural, embora seu agravamento esteja relacionado às dificuldades específicas do presente contexto internacional. Entre seus fundamentos estruturais situa-se o lento desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estatista sob cuja égide evoluiria a industrialização de importações (DINIZ, 1997, p. 20).

Com a abertura do processo democrático mostra-se, simultaneamente, que vivia-se o esgotamento de uma dado modelo econômico e dos parâmetros ideológicos da forma de intervenção estatal, o que para Diniz (1997, p.21) “desta forma, a nova agenda inclui, entre os objetivos prioritários, além da estabilização econômica e da reinserção internacional, a institucionalização da democracia”.

Retratado por muitos, mas para esta escolha, Nogueira (1998) descreve com riqueza de detalhes esse momento, em que para ele há uma organização da vida política e cultural brasileira, em que foram depositadas inclusive aspirações societais.

Nelas se espelharam, acima de tudo, a força e a fraqueza do sistema político brasileiro, o talento e as deformações de suas elites políticas, os diversos matizes ideológicos da sociedade, que puderam se expressar sem qualquer constrangimento (NOGUEIRA, 1998, p. 126).

Assim, ocorreram as primeiras eleições diretas para presidente e a vitória nas urnas²² deixou claro qual projeto detinha a confiança da maioria do eleitorado brasileiro. E, a vitória recaiu ao projeto neoliberal, que para Coutinho (2003) foi germinal para o processo de ajuste da economia com abertura do mercado internacional, desde liberalização comercial até a financeira, visou reduzir a máquina pública e iniciaram-se as privatizações do país. Com a máxima neoliberal, esboçada pelo então presidente, defensor enfático do Estado intervencionista e regulador, no discurso, contudo na prática manteve a corrente vigente do Brasil, como descreve Nogueira, (1998 p. 135) “[...] não existem duas ou mais economias, com lógicas e racionalidades distintas, mas apenas uma, a economia do mercado”. Mas, em um governo marcado por escândalos e corrupções, logo, culminou em um impeachment.

Em um cenário, instável o vice-presidente²³ assume, e mesmo em ritmo menor, consolidou o ritmo das políticas neoliberais, e na ânsia de reorganizar o país, adentra a discussão de reforma política. Chegando-se a ensaiar um possível plebiscito entre a forma de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), no âmago do debate Nogueira (1998) vai expressar que findada a discussão tem-se a vitória da forma vigente (presidencialismo), e abre-se então, a discussão para a necessidade da Reforma do Estado com vias a eficiência das instituições para serem capazes de democraticamente contrabalancear a complexidade societal.

Mesmo, em um período turbulento e, em que pesem todas as dificuldades que precederam e sucederam a Constituição Federal de 1988, há conquistas irrefutáveis como: a Lei Orgânica da Saúde, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social todos aprovados pelo Congresso e sancionados pelos presidentes da República que governaram entre 1990 e 1993. Para Souza Filho, (2013) isso coloca em uma contradição, ao passo que:

[...] temos leis extremamente avançadas num Estado de forte perfil autoritário e patrimonialista, que incluíra parcial e seletivamente a classe trabalhadora e, quando iniciou o processo de universalização dos serviços sociais, fê-lo de forma excludente, de baixa qualidade,

²² Refere-se a eleição de 1989 que deu a vitória nas urnas ao candidato Fernando Collor de Mello

²³ Refere-se ao vice Itamar Franco, que pós impeachment se torna presidente do Brasil em 1992.

estruturando o que Maria Lúcia Werneck Vianna chamou de “americanização perversa” da seguridade social (SOUZA FILHO, 2013, p.166).

Assim, nesse terreno inóspito, para Souza Filho (2013) vai se construindo uma consolidação do neoliberalismo brasileiro, a que o autor vai denominar de uma “reedição do pacto conservador de dominação e o projeto de transnacionalização” (p. 168). Uma vez que ao assumir a presidência, Fernando Henrique Cardoso – FHC, junto a sua equipe formulam e implementam um plano de estabilização econômica, ancorado nos preceitos do neoliberalismo.

Às análises de autores e, aqui cita-se Paula (2005) vão transparecer que esse período preparou o terreno para a concepção e implementação da administração pública gerencial. Quem tem na figura de Bresser Pereira²⁴ como seu grande idealizador e operador com forte apoio do então presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC. Para Bresser Pereira,

Não basta estabilizar através da disciplina fiscal e reduzir o papel do Estado, liberando e privatizando. É necessário, adicionalmente superar a crise fiscal, reduzindo ou cancelando a dívida pública e recuperando a capacidade de poupança do estado, e definir uma nova estratégia de desenvolvimento ou novo padrão de desenvolvimento tecnológico, protegendo o ambiente e aumentando os gastos na área social (PEREIRA, 1992 apud PAULA, 2005, p. 119).

Mas, antes de adentrar-se à concepção de reforma proposta por Bresser Pereira, é mister, retomar que o mesmo, declaradamente detinha oposição à recém Constituição Federal de 1988, a qual julgava ter retrocedido à Constituição de 1934 no aspecto de sua estruturação pública e da mesma forma era um retrocesso à Constituição 1946, no que se refere ao plano político.

Deste modo, Souza Filho vai afirmar,

A política implementada pelo Governo Fernando Henrique para viabilizar o desenvolvimento do país é marcada por forte orientação

²⁴ Luiz Carlos Bresser Pereira com formação em economia, ciências política e social, administração e direito. Foi ministro no Brasil em diferentes momentos, primeiro Ministro da Fazenda do Brasil (1987) e, nessa condição, propôs uma solução geral para a crise da dívida externa dos anos 1980, criou o Plano Bresser, que aumentou impostos e congelou salários, preços e o câmbio por 90 dias; na expectativa de combater a inflação. Depois, comandou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia (1999). Reconhecido com um dos expoentes do desenvolvimentismo no Brasil.

neoliberal: privatizações indiscriminadas e com possibilidade de utilização de “moeda podre” para compra das estatais; reforma da previdência baseada em ônus para os trabalhadores; diminuição da máquina administrativa e enfraquecimento da intervenção social do Estado; inserção subordinada do país no mercado internacional, dentre outras. Assim, reafirma-se um projeto de internacionalização subordinada ao capital internacional, agora hegemônico pela sua fração financeira, através de um processo facilitado de transferência patrimonial do Estado para as empresas privadas e de redução da intervenção distributivista do Estado na sociedade (SOUZA FILHO, 2013, p. 169).

Imbuídos dessa compreensão, retomam-se as estratégias implementadas pela então equipe do governo FHC, para Pereira (1996b) a reforma da administração pública poderia ser executada a contento, se fosse considerado a necessidade de unir três grandes dimensões, quais sejam, “a dimensão institucional-legal, através da qual se modificam as leis e se criam ou modificam as instituições; a dimensão cultural, relacionada à transição burocrática para gerencial; e a dimensão-gestão” (PEREIRA, 1996b, p. 24).

Para o autor das dimensões citadas, a dimensão-gestão, demandaria um empenho maior, pois, o mesmo a considerava a mais complexa. Aqui, o autor refere-se a colocar em prática as novas ideias gerenciais, que estava ancorado no propósito de oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado, e com maior qualidade. Na perspectiva do autor, a proposta é,

[...] a criação das agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais no setor público não-estatal serão as duas tarefas estratégicas. Inicialmente teremos alguns laboratórios, onde as novas práticas administrativas sejam testadas com o apoio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, mas depois é de se esperar que as próprias unidades que devem ser transformadas e os respectivos núcleos estratégicos tomem a iniciativa da reforma (PEREIRA, 1996b, p. 25).

A defesa do autor está em que o Estado Moderno que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor que toda proposta tem o cerne da questão na urgência em realizar o ajuste fiscal com a redução dos gastos, não se vislumbra nenhum apontamento concreto que expressasse o interesse em efetivar as políticas sociais, previstas na Constituição Federal de 1988, o que o governo FHC de fato trazia, para Fiori (1995,

p. 18) era a opção por “sustentar a estratégia do Consenso de Washington²⁵ valendo-se da mesma coalisão de poder que construiu e destruiu o Estado desenvolvimentista²⁶ de forma igualmente excludente e autoritária”, ou seja era o interesse em ajustar o Brasil aos interesses de organismos internacionais.

Paula (2005) vai descrever sua versão acerca do Estado gerencial,

Para absorver o ideário gerencialista, as características organizacionais do aparelho do Estado que adota a nova administração pública se assemelham à burocracia flexível. O Estado contemporâneo é um Estado gerencial, ou seja, um corpo político e administrativo permeado por movimentos simultâneos de descentralização e recentralização e também por relações competitivas, tanto horizontais como verticais, nas quais o poder é flexibilizado e se encontra disperso. [...] o Estado gerencial, tende a se negar como uma forma de exercer o poder, mas continua desempenhando esse papel através de mecanismos sutis de controle, [...] combina consentimento e controle difuso. Em consequência, temos um Estado despolitizado e um déficit democrático, pois apesar do discurso de democratização, as decisões estratégicas continuam a ser tomadas pelos administradores das organizações públicas e privadas (PAULA, 2005, p. 98).

Os apontamentos da autora, são elementos fundantes para se compreender esse Estado, moldado no caráter de eficiente, e desconsiderando o que há de mais concreto no país, uma profunda desigualdade social, que requer do Estado bem mais que um Estado eficiente, e que em uma sociedade de classes antagônicas, tem a eficiência voltada ao interesse de uma dada classe, a classe de poder dominante.

25 O Consenso de Washington tratou-se de um grupo de apoio a reconstrução e ao desenvolvimento dos países emergentes, de modo, que organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desempenharam um papel relevante para a adesão dos países latino-americanos aos modelos liberais de gestão preconizados, redefinindo estratégias de desenvolvimento, impactando as políticas e as prioridades elencadas por esses organismos. Que passam a impor novas condições para manter empréstimos e renegociar as dívidas dos países da América Latina (PAULA, 2005).

26 Para Santos Paula (2013) por desenvolvimento, quase sempre, associa-se à processos evolutivos, no capitalismo esse termo “desenvolvimento” identifica-se ao contexto econômico da sociedade. [...] o autor aponta que o desenvolvimentismo capitalista clássico se orienta, via de regra, ao intervencionismo estatal orientado para o crescimento, utilizando-se das estratégias de aumento de investimentos em infraestrutura e medidas que ampliem o consumo. [...] o autor baseado em Ianni (1989) adverte que não bastam medidas de incremento à economia, pois, para provocar o desenvolvimentismo é preciso que haja legitimação social, revestindo-se portanto, de componentes ideológicos que sustentam sua autolegitimação, sendo para tal, fundamental o papel do estado para que um governo possa ser considerado desenvolvimentista. (SANTOS PAULA, 2013, p. 165 - 170)

No curso da história, os projetos vão se redesenhando, e nos anos 2000, vive-se uma coalizão que agrega setores populares, à experiência brasileira de um governo popular, de partidos de esquerda e centro-esquerda e setores do empresariado nacional, o que Paula (2005) retratará como “aliança popular nacional”, com a promessa de oferecer uma alternativa política a então aliança social-liberal, na perspectiva de difundir as virtude políticas no que se refere ao campo dos movimentos e resgatar a dimensão sócio-política da gestão.

Por dimensão sócio-política tratou-se de pensar a emersão de uma concepção para além a instrumentalidade, coadunando com o formato de um novo arranjo institucional, que favorecesse à participação.

O êxito de uma forma deliberativa de democracia depende da criação de condições sociais e arranjos institucionais que propiciem o uso público da razão. A deliberação é pública na medida em que esses arranjos permitem o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas (BOHMAN, 2000 apud PAULA, 2005, p. 161).

Dowbor (2013) vai afirmar que o novo modelo em curso detinha a proposição de lutar contra a rigidez do aparato institucional em todos os níveis de governo, comungando com os pressupostos de desenvolvimento social e sustentável.

Colocar o desenvolvimento social e a qualidade de vida como objetivo, como finalidade mais ampla da sociedade, tem repercussões profundas, na medida em que o social deixa de ser apenas um setor de atividades, para se tornar uma dimensão de todas as nossas atividades (DOWBOR, 2013, p. 8).

Nesse raciocínio, Almeida (2018) afirmará que essas características do Estado de hoje, se mantém como consequências históricas de um Estado oligárquico, patrimonial e autoritário. De tal modo, mesmo incorrendo em mudanças de governo e em formas de administrá-lo, essas marcas são profundas no Estado brasileiro.

A autora irá discorrer que o Brasil viveu a “possibilidade de ruptura com governos autoritários, de direita, quando em 2002, elege um governo de centro-esquerda e/ou democrático popular” (ALMEIDA, 2018, p. 65). Assim, a mesma expressa que em certa medida houve ampliação do Estado, fazendo menção ao espaço de disputas, em que avanços foram alcançados, citando por exemplo, a

implantação da Política Nacional de Assistência Social, que foi abordado neste trabalho.

No entanto, concorda-se com a autora quando aponta que de fato não houve ruptura em relação a suas características de Estado conservador e dependente.

Assim, como Paula (2005) já balizava, quando discorria sobre as formas de administrar esse Estado, incorrendo que a administração pública implica em reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem a participação democrática, a autora já advertia, em que pese algumas mudanças, o que de fato se evidencia, é a manutenção do Estado em seus *status quo* e a continuidade das práticas gerencialistas que havia na gestão anterior ao governo de centro-esquerda e/ou democrático popular.

Atualmente, constatou-se empiricamente, que se vive uma restauração conservadora que tem incorrido sob uma gama de direitos sociais conquistados, mas isso será destacado ao final.

2.5.1 Organização da Gestão no Estado Brasileiro a Partir da Constituição Federal de 1988

Para expressar a gestão neste Estado brasileiro pós Constituição Federal de 1988, inicia-se discorrendo sobre o desenho do Sistema de Proteção Social sugerido. E seu primeiro apontamento é expressar que esta compreensão está assentada de que a Constituição Federal de 1988 foi se desenhando, a partir das orientações de agências internacionais financeiras e políticas, que influenciavam a sua organização de forma direta. Apoiar-se em autores que vão evidenciar que a concretude do Sistema de Proteção Social possui estreita relação com a política econômica e com as relações internacionais que se estabelecem em torno dela.

Mas, como já esmiuçado nesse trabalho o Estado está permeado das contradições, que se manifestam no Sistema de Proteção Social instituído no país e que se materializam nas Políticas Sociais, e essa, se caracteriza enquanto um terreno de disputa de interesses discordantes, inclusive conflitantes, portanto, atravessada das contradições presentes na sociedade e que se solidificam no Estado.

Para Pereira (1996a) e Jaccoud, (2009) o pacto social travado entre classe burguesa e classe trabalhadora, fez emergir uma Proteção Social prevista

constitucionalmente, não enquanto um mecanismo para equalização da desigualdade social, e sim, como uma estratégia para escamoteá-la. Assim, as autoras vão afirmar, que previsão constitucional pode vir a garantir a classe trabalhadora acesso aos direitos sociais, mas, não irá interferir na distribuição da riqueza socialmente produzida.

Portanto, com base nessa experiência, precisa-se compreender a gestão, situando o panorama vivido no país, assim buscou-se em Nogueira (1998) tal momento. O autor dirá que a Constituição de 1988, foi o principal produto da primeira fase da redemocratização do país, alegando que esta estaria em consonância com o momento vivido. Quer seja, permeava um discurso de equacionamento entre a reforma da administração pública, a ampliação de direitos, benefícios para a massa de trabalhadores e estímulos à universalização do mérito com a introdução de novas modalidades de gestão, em especial nas áreas sociais, associadas à ideia de descentralização participativa. Contudo, como descreve o autor a Constituição forjada,

[...] não conseguiria deixar de contemplar, de modo nem sempre criterioso, as pressões advindas dos diversos segmentos e interesses alojados no vasto e caótico aparato administrativo. Seria a “Constituição Cidadã” vocalizada por Ulysses Guimarães, mas estaria enxertada de privilégios pouco justificáveis e de uma racionalidade de difícil operacionalização (NOGUEIRA, 1998, p. 114).

O autor ainda explicita que o panorama do momento, era um ambiente marcado pela reprodução ampliada da pobreza, seguida de uma degradação social, e uma multiplicação de problemas quanto ao financiamento do setor público, agregados à gigantesca inflação, uma cultura do desperdício e a ausência de canais efetivos de controle democrático sobre o Estado, todos esses elementos davam grande visibilidade ao mau funcionamento da máquina administrativa. O que Nogueira (1998) desenha é um cenário que carece de novos modelos, e nesse, isso implica pensar a gestão e sua constituição nessa fase histórica.

Assim, o advento da Nova República²⁷ emerge com promessas de redemocratização e garantidora de direitos, mas, se solidifica dentro de um Estado com prerrogativas e subsidiado por questões eminentemente econômicas,

27 Por Nova República entende-se o período constituído a partir da queda do Regime Militar até os dias atuais.

defendendo iniciativas que preteriam o Estado ao mercado. E, se assim o faziam, tem-se traços do que mais tarde será a gestão voltada a eficiência.

Pensando, nesse contexto de crise fiscal e redução do tamanho do Estado, e tendo essa proposta muito bem acolhida por toda a sociedade, transfigurada na propositura da eficiência, deparou-se com o impacto desse desenho na efetivação da Constituição Federal de 1988. E, encontra-se o que a literatura vai apontar como, o “jogo de empurra” entre os entes federativos, com o objetivo de repassar à outra esfera de governo a responsabilidade pela promoção de políticas sociais.

Assim, diante da crise fiscal, como descreve Abrucio (2002) o Governo Federal, sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, repasse do Fundo de Participação dos Município - FPM²⁸ e adotando medidas de redução do tamanho do Estado, “procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte” (ABRUCIO, 2002, p. 194).

Mas, não se pode desconsiderar que mesmo com a introdução da Constituição Federal de 1988 assentada em um Estado mínimo, ela trouxe uma gama de direitos sociais que careciam de ser viabilizados, assim, partiu-se da concepção que as políticas sociais cunhadas a partir da Carta Magna assentam-se num conjunto de estratégias e ações na área governamental, mediante as quais se produzem e reproduzem as contradições de classe e a intensidade das lutas políticas, o que indica um processo permanente de tensão e conflitos inerentes ao caráter de regulação e controle pelo Estado, no âmbito das relações sociais na perspectiva de “acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil” (YAZBEK, 2007 p. 35).

E, faz-se um adendo nesse tópico que, essa gestão proposta na Constituição demandaria uma nova configuração no território brasileiro, para gerir tais políticas, o Brasil por ser uma república federativa, como já esboçado nesse trabalho, divide suas responsabilidades entre seus entes federados, e opera parte de suas políticas públicas via sistemas, e para efeito desse estudo, o que interessa está voltado a essa operacionalização de políticas em sistemas, que nada mais são do que pactos entre os entes, mas precisou-se compreender a real participação dos entes federados na definição de papéis, em especial, considerando a desigualdade territorial e social do Brasil.

²⁸ Constituem-se em uma das modalidades de transferências de recursos da União para os municípios, prevista no art. 159 da Constituição Federal de 1988.

2.6 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL ENTRE CRISES E RESPOSTAS: A GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Sendo, uma das principais características do Estado federal a descentralização política, administrativa, normativa e econômica, em que a forma apresentada pela União não detém para si todas as atribuições inerentes ao Estado. Havendo uma repartição de atribuições entre a União, os estados, Distrito Federal e os municípios, como já abordado, assim estabelece-se constitucionalmente a descentralização do poder político, ao serem repartidas suas atribuições.

Como apresenta Almeida (2001),

A Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do Estado, dando-lhe as feições de uma federação descentralizada. Uma das dimensões importantes desse processo foi a redefinição de competências e atribuições das esferas de governo no âmbito da proteção social. Eis por que os estudos sobre mudanças nessa área de atuação governamental tiveram de se haver necessariamente com o tema da descentralização (ALMEIDA, 2001, p. 25).

No tocante ao pacto federativo, o pós 1988, a divisão de competências nas áreas sociais estabeleceu diretrizes de descentralização em setores como a educação, saúde e assistência social, especificando a competência de cada esfera de governo para cada uma das áreas citadas, optando pela execução de políticas públicas de maneira compartilhada, em cooperação entre municípios, estados e União.

E na redefinição de competências e atribuições no campo da proteção social, coube ao ente federado mais próximo à população, a maior parte da execução da chamada proteção social. O que a maioria dos autores, vão denominar de municipalização, que para Jovchelovitch (1998) municipalizar significa delegar aos municípios a articulação de suas forças locais, para a prestação de serviços à população envolvendo prefeituras e organizações da sociedade civil local.

Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora do poder (JOVCHELOVITCH, 1993 apud JOVCHELOVITCH, 1998, p. 40).

Há que se considerar que esse processo apresentou como um dos principais resultados o fortalecimento dos governos locais, mas, havia a expectativa de que o município, sozinho, seria capaz de atender a todas as demandas da população, fortalecendo no país a ideia de municipalismo, respaldados que a combinação da descentralização tributária²⁹ e maior autonomia municipal.

Mas, o que se viu, como resultado desse processo foi a municipalização de políticas sociais de maneira heterogênea, levando a uma grande fragmentação na promoção de políticas públicas ao longo dos mais de 5.000 municípios. Analisando esse processo, Souza (2002) alerta para o fato de que, não obstante às inovações promovidas por vários municípios, faltaria a muitos deles condições mínimas de governo, considerando a grande desigualdade entre as localidades no Brasil, as diferentes orientações partidárias, as diferenças econômicas, a variação na capacidade administrativa, entre outras.

Assim, concorda-se que há elementos que põem em dúvida a descentralização vivida nos municípios, apoiados em autores como Bento (2003) que expõem que o que se vive está mais para uma desconcentração³⁰ dos serviços para os municípios, o autor infere sobre a real capacidade desses municípios de vivenciar a descentralização prevista no pacto federativo.

Para se conseguir criar uma interpretação, entendeu-se ser necessário, desmistificar o município, conhecendo primeiro seu conceito e compreender sua constituição no cenário nacional, para partindo das dificuldades vivenciadas por este ente federado, discorrer em algumas aproximações das relações estabelecidas ao longo da história brasileira, conforme os estudos de (MEIRELLES, 2003, p. 33), “[...] o município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos”.

29 Referindo-se a partilha fiscal para o Fundo de Participação dos Municípios – FPM;

30 Não é possível uma análise minimamente exata sobre a descentralização sem um marco conceitual e metodológico. É tradicional na Ciência Política a distinção entre descentralização política e descentralização administrativa ou desconcentração. A primeira encontra-se relacionada ao federalismo, em especial à lei da autonomia pela qual as entidades menores têm competência para elaborar suas constituições próprias, suas leis ordinárias, para administrar-se em conformidade com seus interesses, desde que, observada a CF; Já a descentralização meramente administrativa, ou centralização desconcentrada, segundo o Bonavides, implica o reconhecimento de um maior ou menor grau de capacidade e responsabilidade decisória por parte dos agentes da administração de hierarquia mais baixa, competência que, no entanto, é delegada pela autoridade superior, a quem continuam presos por laços de dependência hierárquica, não sendo possível nenhuma ruptura ou oposição política entre ambos (BENTO, 2003, p.116).

Na atualidade, é inegável que o Município assume a maior parte das responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais, no conjunto de respostas às demandas de seus munícipes, mas torna-se importante ressaltar que o regime municipal observado em território brasileiro tem origem no modelo português³¹, que carrega o peso da condição nesse país colonizado. Assim, torna-se mister resgatar um pouco dessa história da sua constituição.

Somente com a independência do Brasil e a edição da Constituição de 1824, verificaram-se algumas mudanças no perfil das municipalidades apresentado no período colonial, assim com a instituição da Monarquia, Silva indicará a contradição, quando atesta que

[...] o Município estava melhor posicionado no período colonial, quando suas prerrogativas legais eram mais consentâneas com suas finalidades institucionais, ou seja, o ente local detinha mais autonomia na fase colonial do que na imperial, podendo, com isso, suprir melhor às necessidades da comunidade. (SILVA, 2001, p. 75).

Ou seja, o autor relata claramente que no período monárquico o município perdeu autonomia, esse elemento é importante para contextualizar a formação dos municípios no Brasil. A Constituição Federalista de 1891 já apresenta um Município com caráter mais autônomo, o que, entretanto, para Marco (2002, p. 83) não foi visto na prática, pois, “apesar da previsão constitucional sobre autonomia municipal, esta, na verdade, foi simbólica”, aqui o autor refere-se em especial às políticas de cunho coronelistas, personalistas e clientelistas existentes à época, as quais subjugavam os poderes instituídos ao poder de fato do “coronel” e nas quais ainda se assentam muitas práticas, como será explorado mais adiante.

Seguindo a história, a Constituição Federal de 1934, demonstrou em seu texto maior teor democrático, mas de vigência efêmera, visto o golpe militar da Era Vargas. Em 1937 a Constituição implantada manteve o sistema de discriminação

31 Seu surgimento remonta à época em que Portugal se viu preocupado com a segurança da exploração das riquezas de sua nova colônia. A colonização, foi, pois, obra do Estado português, iniciada com a instituição do sistema de capitânias hereditárias, e motivada por interesses mercantis[...]; As municipalidades brasileiras “foram constituídas uniformemente por 1 presidente, 3 vereadores, 2 almotacéis e 1 escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara 1 juiz de fora vitalício e 2 juizes comuns, eleitos com os vereadores”, a centralização predominava na Colônia, de forma com que a expansão municipalista foi restringida. Ainda assim, as municipalidades desenvolveram-se com o apoio da Igreja e dos donatários, sendo inegável a influência dessas na formação administrativa e política do Brasil (SANTIN; FLORES, 2012, p.62).

de rendas municipais, mas afetou gravemente a autonomia municipal nesse período, conforme assinala Marco (2002) tendo em vista a centralização do poder marca do então presidente Vargas. A Constituição seguinte (1946), conforme afirma Meirelles (2003), estabelece uma simetria entre o governo municipal e as demais esferas de poder, dando espaço para o desenvolvimento de um novo sistema político municipal, que passou, neste momento, a ser integrado pelos poderes Executivo e Legislativo.

Contudo, novamente interrompida, com uma série de acontecimentos que culminaram na Constituição de 1967, em especial o golpe militar e o regime ditatorial instaurado, “[...] todas as conquistas até então alcançadas pelos municípios estavam sucumbindo” (MARCO, 2002, p. 93), aqui o autor faz alusão à autonomia trazida pela Constituição anterior, em seu aspecto: administrativo, financeiro e político, abruptamente interrompido com o ato institucional nº 5³² e todos os demais que o seguiram, que mantiveram o município com a sua capacidade reduzida e sua autonomia e autogovernabilidade próxima à extinção.

A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, consagrou em definitivo o Município como parte integrante da Federação nacional, o que abrange essencialmente algumas capacidades, tais como: auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, prevista conforme os artigos

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, [...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

32 O AI-5, o mais duro de todos os Atos Institucionais, foi emitido 1968, resultou na perda de mandatos de parlamentares contrários aos militares, intervenções ordenadas pelo presidente nos municípios e estados e também na suspensão de quaisquer garantias constitucionais que eventualmente resultaram na institucionalização da tortura, comumente usada como instrumento pelo Estado.

- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] c) autonomia municipal; (BRASIL, 1988).

O texto constitucional deixa explícito quatro grandes eixos para considerar essa autonomia: administrativa, financeira, normativa e política. Para esclarecer, seguiu-se o que apresenta Silva (2001), sendo a administrativa a sua capacidade de, por si só, administrar a si próprio e organizar todo o rol de serviços locais. Já pôr autonomia financeira, o autor cita que nada mais é do que a “capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração” (SILVA, 2001, p. 624). Quanto à autonomia normativa, esta confere ao Município a capacidade de elaborar leis de sua própria autoria a respeito de matéria sob sua competência. E, por fim, a autonomia política do Município relaciona-se à capacidade que este tem de se auto-organizar que para (SILVA, 2001, p. 625) está comprovada a partir da elaboração de sua própria lei orgânica e da capacidade de se autogovernar referindo-se à eletividade de prefeitos e vereadores.

O texto constitucional, portanto, não deixa dúvidas da organização federativa do Brasil e as atribuições que são delegadas aos municípios, mas há divergências sobre essa aplicabilidade. E, ainda inúmeras circunstâncias que a complexificam essa organização, conforme Pires (1999, p. 161) a descentralização político-administrativa, mesmo sendo uma tendência contemporânea, está longe de alcançar o estágio desejável, a autora exemplifica alguns elementos que a afastam do desejável, como a ambiguidade no plano de definição de competências, ou ainda a imposição de matrizes da União que minimizam a força criadora dos municípios no sentido de soluções próprias, cita também as persistências de práticas autoritárias, mas, também acrescenta a dificuldade de adaptação da realidade comunitária à normatividade nacional e vice-versa.

A autora ainda sob a perspectiva de consolidação da descentralização, afirma que para superar as dificuldades, é imprescindível ampliar

as bases da negociação política dos processos de dispersão do poder e de cooperação, melhorar e disciplinar legalmente os mecanismos necessários à prática federalista cooperativa, investir na capacidade institucional dos atores responsáveis pela sua operacionalização e finaliza apontando ser necessário a ousadia de construção de soluções próprias.

2.6.1 Os Determinantes da Municipalização na Gestão das Políticas Sociais.

Para Arretche (2000) os determinantes de um processo de descentralização de políticas sociais poderiam ser,

[...] i) Fatores de tipo estrutural, sejam eles de natureza econômica ou de natureza político-administrativa; ii) fatores de tipo institucional; ou ainda iii) fatores ligados à ação política, quer estes envolvam as relações entre os três níveis de governo ou as relações entre Estado e sociedade (ARRETCHÉ, 2000, p.28).

Sobre o tipo estrutural a autora se refere e entende-se ser esse um grande nó na descentralização que, está intimamente ligada à capacidade de gasto e sua capacitação político-administrativa, o que impacta significativamente nas disparidades vividas nos inúmeros municípios brasileiros. O que remete-se a uma compreensão de que regionalmente já aconteceria de forma díspares, considerando as possibilidades concretas e distintas entre as regiões brasileiras, assim o próprio Estado brasileiro concebia a noção que nos estados e regiões mais empobrecidas do país, a descentralização ocorreria de forma reduzida. Com isso, pode-se inferir à afirmação que autora traz,

[...] os trabalhos que conferem grande importância às variáveis de tipo estrutural **deixam de considerar** a natureza das políticas cuja gestão os governos locais deveriam assumir. A (in)capacidade fiscal ou a (in)capacidade administrativa seriam um obstáculo à descentralização, independentemente dos atributos institucionais das políticas em questão, isto é, de sua engenharia operacional, de sua história institucional e das regras constitucionais que normatizam sua oferta. As possibilidades de gestão de qualquer política social seriam igualmente condicionadas pela capacidade fiscal e administrativa dos governos (ARRETCHÉ, 2000, p. 29 **grifo nosso**).

Quanto as in(capacidades) citadas pela a autora remete-se à abordagem de um tema importante quando se fala de descentralização. A discussão em torno do Fundo Público, Salvador (2014) irá afirmar que a discussão em torno da configuração das políticas sociais no federalismo como o mesmo já publicava em 2012 envolve toda capacidade de mobilização de recursos do Estado para intervenção na economia.

Sobre isso, Oliveira (1998) irá conceituar por Fundo Público,

[...] Ele não é, portanto a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação do capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou política, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada (OLIVEIRA, 1998, p. 53).

Ou seja, o autor está apontando que o Fundo Público compõe mais um elemento de disputa presente no sistema capitalista, quando expressa que o fundo público, “busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor” (p. 53), o autor remete à análise que o fundo público é essencial ao sistema capitalista, apontando que o capitalismo passa por processos de perda da capacidade regulatória, assim necessita de mecanismos de autorregulação.

Assim, entende-se que a disputa pelo fundo público é acirrada e está no cerne da contradição. Contradição, essa, que se reproduz na própria Constituição Federal de 1988 quando estabelece diretrizes fortemente descentralizadoras com competências concorrentes. Mesmo a constituição tendo descentralizado a arrecadação tributária, para Affonso (2000, p. 137) “[...] não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com suas novas atribuições”.

Considerando, que a autoridade política de cada ente federado se torna soberana, neste foco de estudo, em especial no tocante aos municípios declarados entes federativos autônomos, significa dizer que o prefeito é a autoridade soberana em sua circunscrição.

[...] municípios dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa por outro nível mais abrangente de

governo, ou ainda por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 2000, p.47).

Assim, problematizar o pacto federativo é importante, para compreender todas as suas implicações. A concepção apresentada por Bento (2003), à Constituição brasileira é inovadora ao incluir o município como ente federativo no art.1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios” [...]; no art. 18, que trata da organização político-administrativa do Estado brasileiro: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição” (BRASIL, 1988).

Mas, o autor, argumenta que por outro lado, há constitucionalistas, citando José Afonso da Silva, que,

[...] a despeito do texto constitucional, negam ao Município a qualidade de ente federativo, assinalando que não existe uma câmara de representantes dos Municípios, tal qual como o senado representa os Estados federados, como exigência do princípio federativo da participação; não existe intervenção federal em Municípios, somente em Estados, estes sim podendo intervir em Municípios; e a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios se fazem por lei estadual, segundo o mesmo art. 18, § 4º, ao passo que a criação, incorporação, fusão e desmembramento do estado apenas se fazem por lei complementar federal (BENTO, 2003, p. 120).

Ora, esse esclarecimento jurídico, embora controverso, contribui para compreender as inúmeras dificuldades vivenciadas pelos municípios que é tratado nesse estudo. Que pese que operar as políticas públicas de forma a atender aos pressupostos em seus sistemas, no caso dos municípios, mesmo havendo necessidades ou intenções, sem citar suas dificuldades econômicas, a sua capacidade política para fazê-lo é limitada, pois não há como demonstrado nenhuma forma de representação, salvo a união dos municípios em prol de um objetivo, mas sem a representatividade que garanta força política como é o caso dos Estados representados pelo Senado.

Essa limitação parece um elemento fortalecedor das “barganhas políticas”,

É devido à dimensão de barganha federativa que o processo de descentralização das políticas sociais [...] só pode ser efetivo na

medida em que [...] a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (ARRETCHE, 2000, p. 48),

A autora assevera que no caso brasileiro há um agravante dadas às dimensões de pobreza do país, as políticas e programas que tem como alvo a população pobre tendem a serem caras e inefetivas, nas palavras da autora “consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva” (ARRETCHE, 2000, p.48).

A esse fato, agrava-se que as propostas vivenciadas na elaboração da Constituição Federal de 1988 tiveram sua implantação pautada nos ideais neoliberais, carregado do discurso democrático, incentivando a participação da sociedade civil, assim pauta-se na ideia de: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, o que fomentou a ideia de democrática. Trazendo no (art.18) a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – como já descrito todos autônomos. Portanto, fala-se dessa descentralização e gestão democrática que foi legada para atuar. Segundo Fleury, 2004 (apud CAMPOS, 2015 p.24),

O problema do desempenho da gestão reside no fato de a própria constituição transferir aos entes públicos constituídos poderes e competências para muitos municípios que não tinham preparo para exercê-los, [...] O processo de descentralização materializado na Constituição de 1988, apesar de fortalecer o processo democrático com a autonomia dos governos locais, acarretou mais responsabilidades para os municípios, sem, contudo preocupar-se com as fragilidades encontradas neles, entre elas a reduzida capacidade quanto a recursos organizacionais, a baixa capacidade financeira, além da tradicional marca paternalista e clientelista da administração local.

Recorrendo a Junqueira (1997) ele apresenta que a descentralização brasileira, viveu um terreno fértil, pois o modelo de Estado intervencionista, centralizado e autoritário vivido no Brasil com programas sociais focados em interesses particulares, comprometeu a eficácia dos gastos públicos e não atingiu o

público alvo de fato. Situação agravada com a crise fiscal³³ que favoreceu o repensar de um novo modelo, assim, para o autor é um fato que a reestruturação do Estado naquele contexto se tornou indispensável e a descentralização surgiu como uma possibilidade.

Já Souza (2002) sugere que o Brasil oscila em um ininterrupto entre centralização e descentralização, típico do federalismo brasileiro. Nesse aspecto Jovchelovitch (1998) aponta que é preciso estar alerta para a concepção de descentralização de corte neoliberal, que identifica como estratégia de redução do gasto público, visando combater a crise fiscal do Estado moderno, uma descentralização que para a autora carrega mais traços de seletividade ao atendimento de demandas e necessidades do que a efetivação da universalização dos direitos sociais propostas na Constituição de 1988.

O exposto até o momento, demonstra o contexto nacional contudo, o universo de estudo, tem um recorte em municípios de pequeno porte 1, de acordo com a classificação do IBGE e adotada pela política de assistência social que corresponde a município até 20 mil habitantes. O quê, entendimento por múltiplas razões, é o ente federado mais frágil desse contexto, pois, está submerso à dependência econômica, muitas vezes até total do ente federal. E, leva a constatar que a descentralização efetivada no contexto 1988 foi seletiva, tendo muito mais reduzido gasto público federal, e delegando ao ente federado municipal atribuições que na prática não se efetivam.

Concorda-se com Sposati (2015) quando a autora afirma que,

A atenção social em municípios de baixa concentração populacional requer um formato especial de gestão que introduza respostas às situações que demandam atenções especializadas por meio de articulações intermunicipais, o que, no sistema federativo, exige a presença da responsabilidade do Governo estadual como fomentador, articulador, agregador do avizinhamo de municípios (SPOSATI, 2015, p. 52-53).

A autora, refere-se à participação efetiva dos estados no apoio aos municípios, em particular e com ênfase aos municípios de pequeno porte 1, que são desafiados a verdadeiros malabarismos para cumprir minimamente as prerrogativas

33 Fins dos anos 1980 e início dos anos 1990, a crise já em escala global. Para Bresser Pereira (1998) “a crise fiscal definia-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas”.

descritas na legislação e que são de sua competência. Considerando o pacto federativo, não há nenhuma novidade na participação dos estados. Mas na prática, em algumas políticas sociais a participação dos estados ainda está aquém da necessidade.

Diante do exposto até aqui, dedica-se o próximo capítulo à Política de Assistência Social, nesse complexo sistema de pactos produzidos no Brasil, particularizando o sistema operacionalizado no Brasil para responder à política de assistência social, denominado Sistema Único da Assistência Social – Suas, com ênfase na sua operacionalização no âmbito dos municípios estudados.

3 A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA PERSPECTIVA FEDERALISTA

O que se pretende neste capítulo é discorrer sobre a gestão da Política de Assistência Social sob a luz do federalismo brasileiro, e para tal valer-se-á dos autores: Sposati (2006, 2007, 2015), Yazbek (2007, 2008) Couto *et al.* (2010, 2014), Silveira (2017) entre outros. Complementar, considerando que a política de assistência e as demais políticas públicas brasileiras são regidas por um extenso conjunto de normas-jurídicas, utiliza-se documentos que norteiam a operacionalização desta política nos três níveis de governo, atentando particularmente para o nível municipal.

Importante destacar que parte da pesquisa documental está pautada num arcabouço de documentos que julgou-se de extrema relevância para a compreensão da gestão do Suas, em sua estruturação e implementação. Contudo, o excesso de normativas e o limite temporal para realização desse estudo, obrigou-se a priorizar documentos considerados centrais, dentre eles destaca-se as Normas Operacionais Básicas, os Planos Decenais de Assistência Social e parte das Resoluções da CIT. Estas pareceram de maior relevância em razão dessa instância ter o papel central de pactuar a gestão dessa política, o que vem de encontro ao entendimento construído até o presente momento sobre o próprio pacto federativo brasileiro.

Quando se pensa sobre a trajetória da assistência social no Brasil não se pode descolar que historicamente ela se constituiu em uma expressão de

dualidade na proteção social³⁴ da sociedade capitalista como aponta Fontenele (2016). A dualidade apontada diz respeito ao quanto a política de assistência social está permeada pelas contradições do modo de produção capitalista, sendo por um lado uma política pública atendendo às necessidades impostas pelo capital na reprodução social e por outro voltada a dar respostas, principalmente, às necessidades de subsistência dos chamados grupos vulneráveis, “considerados cidadãos de menor porte, subcidadãos não inseridos na sociedade salarial via trabalho formal” (FONTENELE, 2016, p. 65), que para autora permite ao Estado promover estratégias de controle aos pobres, mesmo que para isso os rotule e criminalize-os.

Assim, a chegada da Constituição Federal de 1988, imprime a política de assistência social um novo status, o de política pública, de relevância, pois compõe a Seguridade Social desse país. O texto constitucional além de responsabilizar o Estado, ainda define que esta política deve ocorrer considerando um caráter democrático, tendo uma gestão descentralizada e participativa.

Para Ávila (1990), a despeito de resquícios de conservadorismo ditatorial, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no que diz respeito à proteção social, quando descreve no texto constitucional o que o país reconhece como direitos sociais, quando traz a universalização do acesso, quando define a expansão de cobertura, quando delimita patamares mínimos para benefícios sociais, evidenciando um princípio, o da responsabilidade do Estado no atendimento dos direitos. Esses determinantes constitucionais se constituem 5 anos após, quando o país aprova sua lei de regulamentação da política pública de assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, art.1º, LOAS, 1993).

34 A compreensão de proteção social que permeia esse trabalho considera que por Proteção social há diferentes matrizes teóricas e ideológicas, entretanto (PEREIRA, 2016, p. 14) vai afirmar que é no seio do capitalismo que se observa maior riqueza de variações, multidireções, reestruturações e hibridismos na práxis da proteção social, em função dos diferentes níveis de pressões contraditórias a que essa proteção está sujeita, no tempo e no espaço, e de diferentes valores, ideias e teorias que encobrem a sua real finalidade e competem entre si. Portanto, nessa complexidade, pode-se apenas indicar que as matrizes clássicas mais expressivas são os modelos de proteção social residual, social democrata ou institucional e o socialista (p. 332).

Contudo, não se pode furtar da reflexão que o artigo primeiro da LOAS está posto de forma abrangente, mas, na Constituição Federal de 1988 o Art. 203. “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (BRASIL, 1988, art. 203). Essa expressão utilizada “quem dela necessitar” acarreta dúbias interpretações e retomando para este objeto de estudo que versa sobre a gestão, essa expressão complexificam a atuação na gestão, pois abre um leque de possibilidades e também de entraves, denotando interesses políticos, econômicos e sociais. Para Pereira (1996a) a expressão “quem dela necessitar” se torna ao mesmo tempo restritiva e elástica, aqui a autora refere-se à ausência de parâmetros na definição do que é necessitar, e ainda, de quem parte a definição do “necessitar”, mas a autora, interpreta que apesar dessa condição, o texto da LOAS acaba por evidenciar o público prioritário sendo, os pobres, os carentes e os necessitados, e assim a autora conclui que o público da Assistência Social carrega sua marca histórica, uma clientela específica e não por serviços específicos, ou por necessidades da população a ser atendida.

Complementar à discussão sobre as necessidades, é mister retomar a expressão “para garantir o atendimento às necessidades básicas” sob a ótica de Pereira (2011) em que a autora esclarece que essas necessidades básicas podem oferecer algumas armadilhas, pois seu conceito é distinto dependendo da direção teórica e política embrenhada. A autora defende em primeiro lugar a distinção recorrente de interpretar mínimo e básico como sinônimos, porém não são. Para ela o texto quando descreve, a provisão de mínimos sociais para atender as necessidades básicas está posto na LOAS com o intuito de qualificar as necessidades a serem satisfeitas (p. 26).

Assim, a autora discorre sobre o que se denomina “armadilhas” na concepção de “básico” que imputa a conotação de preferências e não necessidades. Essa tentativa de relativização imputada nessa concepção, incorre em uma tentativa neoliberal de individualização, pois preferências são individuais, já por necessidade coletiviza-se o conceito.

Desse modo, pensar a gestão dessa política, com essas características requer um conjunto de estratégias políticas, econômicas e sociais para ser efetivada. Assim, retomando a proposta de discorrer sobre a gestão da política de assistência social nos municípios de pequeno porte 1, é preciso compreender mesmo que de forma arrazoada como se deu o processo de descentralização da política de

assistência social, e para tal baseia-se na pesquisa realizada por Arretche (2000). A autora estudou a descentralização do Sistema Brasileiro de Proteção, no momento pós Constituição de 1988. A primeira constatação foi obtida com a revisão bibliográfica ao deparar-se com o que a autora chamou de “graus” da descentralização, buscando mensurar que a descentralização ocorrida no Brasil variou significativamente entre os estados da federação.

Particularmente sobre os oito programas de descentralização analisados pela autora estão:

[...] a) municipalização do saneamento básico, b) sistemas de habitação, c) criação de instâncias colegiadas estaduais para a distribuição de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, d) municipalização do ensino fundamental; e) municipalização da merenda escolar; f) municipalização da política de assistência social, g) processo de habilitação municipal ao Sistema Único de Saúde - SUS; h) processo de municipalização das consultas médicas, contudo considerando nosso objeto de estudo, nosso destaque está no “programa de municipalização da política de assistência social: iniciativa do governo federal a partir de 1995, para implementar as medidas preconizadas pela LOAS, aprovadas em 1993” (ARRETCHE, 2000, p.37).

A autora revela que em 1997, ou seja, perto de completar uma década da Constituição Federal, que propunha a descentralização das políticas sociais, a política de assistência social havia atingido a marca de 33% de municipalização, a pergunta que pairou era porque um índice tão baixo?

O programa propõe que as administrações municipais venham a assumir em seu território a gestão integral das ações de assistência social. A assunção de tais atribuições implicaria um certo risco financeiro, visto que uma vez habilitado, o município passaria a responder pelo pagamento dos convênios com as instituições não governamentais prestadoras de serviço, cujo credenciamento é – segundo a regulamentação do programa – realizado pelo governo federal. E o município deveria assumir tal compromisso em condições de incerteza quanto ao efetivo cumprimento das transferências financeira por parte da União. Além disto, dado que passaria a responder por todas as ações diretas de assistência em seu território, a assunção de tais funções implicaria que a União e governo estadual estariam desobrigados de desempenhar tais tarefa, exceto em casos de calamidade pública (ARRETCHE, 2000, p.55).

Tais predicados respondem parcialmente o porquê da adesão de apenas 33% dos municípios, a autora não lista na pesquisa quais são os municípios

da adesão, daquele momento, mas aponta como elementos: a pouca capacidade econômica e político-administrativa da maioria dos municípios que naquele contexto não detinham as condições objetivas para arriscar tal empreitada, mas, esses elementos se perpetuam na atualidade, mesmo que de forma metamorfoseadas.

Esse, portanto é um elemento central quando se discute a descentralização proposta na Constituição Federal de 1988 que através do pacto federativo divide as responsabilidades, mas na prática a divergência encontrada no Brasil em níveis geográficos, econômicos, políticos, foi de fato considerada? Tudo isso, somado a um complicador esboçado nesse capítulo, os resquícios que a marca histórica da assistência social carrega

3.1 A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DOS IDOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ATÉ O SUAS, UM CAMINHO PERCORRIDO.

A Constituição Federal promulgada em 1988 inaugura um novo modelo de Estado, denominado Estado Democrático de Direito que pressupõe exercício de direitos sociais e individuais, liberdade, segurança e igualdade, trazendo à tona as necessidades de democratização da própria sociedade, construindo, conforme aponta Colin (2008), uma sociedade fraterna, pluralista, sem preconceitos, fundada na harmonia social, uma sociedade que experimentava o resultado das lutas sociais protagonizadas por diversos atores.

E com essa premissa o texto constitucional evidencia a responsabilização do Estado pelos direitos sociais, o que implica em uma intervenção através das políticas sociais, apesar dessas evidências, foram várias as lacunas e as imprecisões no texto constitucional, e entre sua instituição e efetivação vários passos o separam. Como apresentam Behring e Boschetti (2007) a Constituição de 1988 avança no terreno das liberdades civis e dos direitos sociais, fruto do momento recém-superado, mas o avanço não acompanha o terreno político-institucional, perpetuando no país a coexistência da proposta de universalidade e a hegemonia neoliberal,

[...] os padrões universalistas e redistributivos de proteção social foram fortemente tencionados pelas estratégias de extração de superlucros, em que se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários; pela supercapitalização, com privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, em que se incluem saúde,

educação e previdência; pelo desprezo burguês para o pacto social dos anos de crescimento, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo. Tudo isso num contexto em que as forças de resistência se encontravam fragmentadas, particularmente o movimento dos trabalhadores, em função do desemprego, da precarização e flexibilização das relações de trabalho e dos direitos (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.155).

A Constituição de 1988, portanto, nasce em meio às contradições, evidenciando que as “políticas sociais dependem de uma correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.156).

Quando recorre-se à literatura especializada, que versa sobre a temática políticas sociais no Brasil, com ênfase sobre a Política de Assistência Social, identifica-se que historicamente estas políticas têm se caracterizado por sua pouca efetividade social e ainda por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando uma incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira. (COUTO *et al.*, 2014, p. 55), as autoras advertem que, em se tratando da política de Assistência Social isso se torna mais grave, referindo-se às décadas de favor, clientelismo, apadrinhamento e mando que marcaram grande parte dessa política, evidenciando para essa área de intervenção a cultura da *não política*³⁵, rejeitada ao segundo plano e discriminada no conjunto das políticas públicas.

A expressão não política remete à fala da herança conservadora, que tende a desvalorizar e subalternizar os sujeitos como bem caracterizou Yazbek (2007) quando afirma que por sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário a Assistência Social brasileira carrega uma pesada herança assistencialista. Que se consubstanciou a partir da matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas³⁶. Essa herança que até os dias atuais é quase que um parâmetro universal, torna ainda mais complexa a efetivação

35 *Não política* trata-se de uma expressão crítica cunhada por Sposati para revelar a herança do assistencialismo “favor”, “ajuda” que a política de assistência social carrega.

36 Por classes subalternas, Yazbek (2007) apresenta a categoria subalterno trazida do legado gramsciano, conceituando a subalternidade pela ausência da condição de mando, de poder, de decisão, sendo o mundo dos dominados, uma vez que estão submetidos a toda forma de exploração, trazida pela exclusão social, econômica e política. E, para além disso, “historicamente os subalternizados vêm construindo projetos com base em interesses que não são seus, mas que lhe são inculcados como seus (YAZBEK, 2007, p.31).

dessa política, exigindo dos seus atores a difícil tarefa de quebrar esse paradigma, essa herança impacta fortemente na gestão e execução das políticas públicas.

Em síntese, a política de assistência social carrega em seu histórico a funcionalidade da reprodução das forças produtivas e, portanto, manutenção da desigualdade, associada aos mecanismos de controle dos indivíduos e famílias; uma prática que compactua com a criminalização dos pobres e propaga ao ajustamento social o que fomenta à “subalternização, institucionalização, patologização e segregação social, contribuindo, desse modo, para o conformismo social” (SILVEIRA, 2017, p. 490).

Contudo, é preciso salientar que a Constituição Federal de 1988, e a própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/93), traz à emersão o campo dos direitos,

[...] campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-lo visível como política pública e direito dos que dela necessitam. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (YAZBEK, 1995, p. 10).

Para Telles, entretanto, a Constituição Federal de 1988 revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Nesse sentido as políticas acabam sendo o lugar do não direito e da não cidadania [...] lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (TELLES, 1999, p. 95).

Mas, como afirma Cohn (1997) incluir a assistência social no âmbito da Seguridade Social, seguramente imprime a responsabilidade estatal e a coloca no campo do direito, embora o faça em uma concepção restritiva, demonstrando que seu alvo é a carência dos despossuídos, o autor assevera “os excluídos do campo de ação das demais políticas sociais e sem possibilidade de satisfação de suas necessidades básicas, dado seu baixo poder aquisitivo” (COHN, 1997, p. 93). Assim, são dadas ao Estado o poder de controle sobre os indivíduos e famílias.

Para Yazbek é necessário compreender a conjuntura do momento, referindo-se ao período de emergência da Constituição Federal de 1988, e assim pondera,

Em síntese, as transformações societárias resultantes das mudanças nas relações entre capital e trabalho, do avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico globalizado vão trazer para o iniciante e incipiente campo da Seguridade Social brasileira profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional (YAZBEK, 2008, p. 93-94).

De tal modo, nesse cenário de permanente disputa a Assistência Social, em tese, começa um novo percurso a ser trilhado, visando o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Além da Constituição Federal de 1988 e a LOAS de 1993, a política de assistência social buscando um nível de aprimoramento se vale das normativas para iniciar um percurso de padronização, têm-se como referência as duas primeiras normativas sendo a Norma Operacional Básica - NOB/97 e a Norma Operacional Básica - NOB/98. Assim a primeira NOB/97 tratava essencialmente dos procedimentos referentes ao financiamento denominado a época “sistemática de financiamento da assistência social”, que basicamente utilizavam a modalidade convênio³⁷. Os repasses financeiros foram vinculados à criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, os Planos de Assistência Social e a instituição do Fundo de Assistência Social, período em que se demandou uma grande organização e ficou conhecido como CPF (uma referência ao **C**onselho, **P**lano e **F**undo).

Em seguida, surge a Norma Operacional Básica - NOB/98, essa ampliou a regulação e explicitou diferenças entre o financiamento de serviços, programas e projetos, estabelecendo que por serviços o repasse ocorreria de forma regular e automática via fundos, e os programas e projetos continuaria na modalidade de repasse na forma de convênios. Trouxe ainda enquanto avanço a participação,

³⁷ Nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000), entende-se por transferências voluntárias a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Tais transferências são destinadas a atender a ações com propósitos específicos e com regras definidas caso a caso. São efetivadas por meio da celebração de Convênios ou Contratos de Repasse.

ampliando as atribuições dos Conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo e instituiu as instâncias de pactuação, denominadas à Comissão Intergestores Tripartite - CIT e a Comissão Intergestores Bipartite – CIB, com caráter propositivo no âmbito operacional na gestão da política.

E, é nessa concreção imbuída da compreensão que a Constituição Federal de 1988 e o conjunto de leis e normativas que a sucederam, vai se desenhando à materialização dessa política. Política esta, que em 2004 vive um importante salto com a regulação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e do Sistema Único de Assistência Social – Suas, sendo a disposição por sistemas um reflexo da organização federativa brasileira. Ademais, seguindo a lógica de normatizar as propostas, institui-se a Norma Operacional Básica – Sistema Único de Assistência Social/2005 que,

[...] disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do Suas (NOB/Suas, 2005, p. 12).

Diante disso, munidos desse conteúdo normativo, reitera-se à importância da discussão sobre gestão, agora desse sistema e nessa abordagem com inúmeras complexidades, em particular quando trata-se os municípios de pequeno porte 1.

3.2 A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PÓS SUAS

Como mencionado, 2004 trouxe muitas mudanças, cumprindo a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS em vigor até os dias atuais, que apresenta o (re)desenho desta política, na perspectiva de implementação do Suas – Sistema Único de Assistência Social, voltado à articulação em todo o território nacional.

No entanto, como indica Sposati (2006, p.102), a proposta de instituir um sistema único da assistência social figura desde “a I Conferência Nacional de

Assistência Social de novembro de 1995”, com manifestações e deliberações pela institucionalização do Suas, o que só ocorrera idos 10 anos.

O Suas introduz uma concepção de sistema orgânico³⁸, com a prerrogativa de a articulação entre as três esferas de governo, sendo esse um elemento fundamental. De acordo com a PNAS,

[...] a gestão proposta por esta Política se **pauta no pacto federativo**, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e Norma Operacional Básica, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social” (PNAS, 2004, p.10, **grifo nosso**).

Portanto, atuar na gestão desse complexo sistema orgânico que propõe atuar nas três esferas, requer uma gama de conhecimentos que extrapolam a própria política em si, e a coloca no patamar de disputa. O grifo “se pauta no pacto federativo”, está posto em razão da discussão que foi abordada no segundo capítulo, e que trata o município como o ente federado de maior fragilidade. Atualmente, o Suas se constitui em um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da política de assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos³⁹ –, por órgãos e instituições públicas federais,

38 Aqui entende-se por sistema orgânico nos moldes que foi apresentado por Gramsci “O nome mais exato seria o de centralismo burocrático. A "organicidade" só pode ser a do centralismo democrático, que é um "centralismo" em movimento, por assim dizer, isto é, uma contínua adequação da organização ao movimento real, um modo de equilibrar os impulsos a partir de baixo com o comando pelo alto, uma contínua inserção dos elementos que brotam do mais fundo da massa na sólida moldura do aparelho de direção, que assegura a continuidade e a acumulação regular das experiências: ele é "orgânico" porque leva em conta o movimento, que é o modo orgânico de revelação da realidade histórica, e não se enrijece mecanicamente na burocracia; e, ao mesmo tempo, leva em conta o que é relativamente estável e permanente ou que, pelo menos, move-se numa direção fácil de prever, etc. Este elemento de estabilidade no Estado encarna-se no desenvolvimento orgânico do núcleo central do grupo dirigente[...]” (GRAMSCI, 2007, p. 91).

39 Sob organizações sem fins lucrativos valeu-se do conceito apresentado por Santos (1999) quando refere que dentro do conceito podem ser apresentadas as organizações não governamentais, organizações comunitárias de base, cooperativas, associações de solidariedade, instituições de caridade e até mesmo grupos recreativos, sindicatos e clubes (SANTOS, BOAVENTURA SOUZA, 1999 p.250-251). [...] para Bento, trata-se de um espaço de formas alternativas de sociabilidade e solidariedade para além da solidariedade automática do estado e suas formas padronizadas [...] para o autor, o terceiro setor surge como uma crítica e uma tentativa de superação das formas burocráticas e massificadas de integração social típicas do *Welfare State*. Contudo, na década de 70 o neoliberalismo surge com vigor e sob uma forte crítica ao estado de Bem-estar, a partir do

estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.

Para tal, buscou-se as regulações daquele dado momento e que impactaram na gestão dessa política nos municípios. No corpo do texto encontra-se a citação de (YAZBEK, 2008 p. 22)

Conceber o Suas enquanto um sistema público de proteção social significa ir além da articulação ou integração de agentes e ações, exigindo-se a adoção de uma perspectiva de totalidade da ação pública, para superar a fragmentação e a sobreposição das ações governamentais. Ele expressa que a noção de sistema está ancorada na ideia de força.

A autora defende a ideia do federalismo em sua essência, assim o Suas desde sua instituição demanda organicidade interna, articulações com outras políticas públicas, exige marcos regulatórios e investimentos financeiros, materiais, humanos e de manutenção, continuados e previsíveis, sendo assim exige dos atores envolvidos capacidades técnicas específicas e força política para sua implementação.

Em 2004, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e em seu âmbito, a instituição da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), aceleraram e fortaleceram o processo de construção do Suas, numa relação compartilhada com a CIT e o CNAS. Em dezembro deste mesmo ano, após ampla mobilização nacional, o CNAS editou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Tal documento apresentava as bases e referências necessárias para a implantação e gestão do Suas em todo o território nacional.

Assim, diferenças significativas são introduzidas, de acordo com o documento são determinantes no Suas,

A PNAS/2004, na perspectiva do Suas, introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área⁴⁰:

seu diagnóstico de crise fiscal e do intervencionismo econômico e social, postulando a devolução pela privatização maciça dos serviços públicos e dos programas sociais, da coordenação da economia e da promoção da solidariedade social aos mecanismo de mercado, supostamente mais eficientes no gerenciamento de recursos (BENTO, 2003, p.235-236).

40 Esta e as demais assertivas sobre o Suas, presentes nesse texto, reiteram às construções elaboradas pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP (IEE. PUC.CP) para a coleção CapacitaSuas. Nota do texto original do CapacitaSuas.

1. No novo modelo socioassistencial, é reafirmada a primazia do papel do **Estado como** principal agente construtor e implementador das bases operacionais necessárias à realização dos serviços socioassistenciais. Desta forma o Estado passa a reconhecer e legitimar os instrumentos de participação popular na condução da política pública de assistência social. A perspectiva é a de um Estado dotado de um sistema de gestão moderno, que utilize as inovações tecnológicas de gestão social e informação em busca de competência técnica e transparência política.

2. Na condução do SUAS, o **agente público** desempenha um papel estratégico, sendo o principal responsável pelas funções de execução, articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços desenvolvidos em consonância com sistema nacional unificado de gestão. A valorização do gestor público com a implantação do SUAS, em todo território nacional, está pautada no pressuposto de que a assistência social é política pública de Estado e de direito de cidadania.

3. O **comando único** nas três esferas de governo define a organização e estruturação da Política pública de Assistência Social e é legitimado pelas instâncias de pactuação e de negociação (CIT e CIBs); reconhecendo assim a importância de espaços como o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). Sob o controle social dos conselhos nos três níveis de governo, fica então possibilitada uma gestão compartilhada. Tal modelo de gestão exige definição clara de competências em cada uma das esferas de governo, num processo integrado de cooperação e complementaridade, garantindo unidade e continuidade na oferta dos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2008, p. 104).

Deste modo, a organização do Suas a partir do proposto na PNAS (2004), requer um sistema, e para tal, estrategicamente, se organizou normativas para sua operacionalização sendo a NOB/Suas/2005 a primeira, já mencionada, e posteriormente a NOB/Suas/2012, da qual destaca-se os objetivos propostos ao Suas,

Art. 2º São objetivos do Suas:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;

II - estabelecer as responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

III - definir os níveis de gestão, de acordo com estágios de organização da gestão e ofertas de serviços pactuados nacionalmente;

IV - orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social;

V - respeitar as diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas e territoriais;

- VI - reconhecer as especificidades, iniquidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações;
- VII - assegurar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social;
- VIII - integrar a rede pública e privada, com vínculo ao Suas, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social;
- IX - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- X - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;
- XI - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social (NOB/SUAS, 2012, p.16).

Após compreender os marcos regulatórios que delinearão o Suas, buscou-se identificar como isso foi se constituindo nos municípios brasileiros, assim, analisou-se a primeira resolução referente ao repasse de recursos do ente federal aos municípios considerados aptos à pactuação com o Suas, refletindo sua implantação, que ocorrera quase duas décadas pós Constituição Federal de 1988, que tratava do pacto federativo, da forma descentralizada de operar políticas sociais, entre vários outros determinantes.

Identificado pela Resolução nº1, de 24 de agosto de 2005 (CIT) – cujo objetivo era a publicação da relação de municípios contemplados na primeira partilha⁴¹ de recursos aos municípios que estavam naquele dado momento em conformidade com o Suas, portanto 10 meses após sua constituição, tratava-se do repasse por unidade da federação e repasse mensal de recursos financeiros, referente aos serviços da Proteção Social Básica – Piso Básico Fixo.

Particularmente, sobre o estado do Paraná dos 399 municípios do Paraná somente 44 estavam aptos ao recebimento desse primeiro repasse regular, ou seja, menos de 12% dos municípios paranaenses, e desses apenas Londrina da região pesquisada – Amepar-PR.

Em 16 de setembro de 2005 a CIT através da resolução nº 4, reforça as necessidades pactuadas, e em dezembro de 2005 emite a resolução nº 07, que apresenta novo lote de municípios contemplados, dos quais apenas oito municípios contemplados são do estado do Paraná, e, nenhum da região da Amepar-PR, essa resolução reitera os critérios de partilha, como segue

41 Resolução nº 1 de 24 de agosto de 2005 disponível na íntegra em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2005/Resolucao%20CIT%20no%2001-%20de%2024%20de%20agosto%20de%202005.pdf. > Acesso em: 12 de maio de 2019.

Art 1º Deverão ser observados os critérios de partilha de recursos, pactuados nas três esferas de governo e aprovados pelo CNAS, para a Proteção Social Básica, nos termos do item 5- Financiamento, 5.5- Critérios de partilha e Transferência de Recursos, I- Critérios de Partilha, 4) Distribuição dos Recursos Partilhados, da NOB/Suas, conforme se segue:

- Até que seja viabilizada a universalização preconizada pela PNAS/2004 na cobertura da Proteção Social Básica com centralidade na família e referenciada nos territórios de maior vulnerabilidade, o valor destinado a cada estado/porte, obtido pela aplicação dos critérios de partilha, será distribuído aos municípios, por ordem de prioridade, observando-se:

I - Adesão ao Suas, cumpridas as exigências pactuadas para tal finalidade; II - Habilitação aos níveis de gestão plena ou básica;

III - Distribuição do mínimo estabelecido para cada porte ao maior número possível de municípios:

Pequeno Porte 1 – mínimo de 01 CRAS/Casa das Famílias para até 2.500 famílias referenciadas; [...] (DOU Nº244 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2005).

Em abril de 2007 a CIT publica a resolução n º01/2007 que pactua a avaliação do estágio de funcionamento e organização dos CRAS implantados a partir de 2003.

Considerando a grande expansão dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS - ocorrida nos últimos anos, resolve:

Art.1º Pactuar a avaliação do estágio de funcionamento e organização dos CRAS implantados no país a partir de 2003 (DOU Nº 90 11 DE MAIO DE 2007).

Apesar do texto considerar a grande expansão dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, até a presente data não há resoluções identificando repasses a nenhum município do universo da pesquisa.

No ano de 2007, a CIT publica a resolução nº 05 de dez/2007 com as primeiras sanções aos municípios que implantaram equipamentos em desacordo com o preconizado no SUAS, conforme texto,

Art. 1º Pactuar a suspensão dos pagamentos mensais do Piso Básico Fixo dos municípios que recebem o cofinanciamento da união e não preencheram a Ficha de Monitoramento dos CRAS.

Parágrafo Primeiro - os recursos que trata o caput ficarão suspensos até o prazo limite de três meses a contar da data da 72ª reunião ordinária da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, realizada em 13 de novembro de 2007.

Parágrafo Segundo - os Estados serão responsáveis pelo preenchimento das Fichas de Monitoramento dos CRAS dos municípios que recebem o cofinanciamento da União e não

preencheram a Ficha de Monitoramento dos CRAS no prazo estipulado inicialmente (DOU nº 07 de 10 de janeiro de 2008).

A descentralização proposta ainda esbarrava em grandes desafios para os municípios, considerando a forma federada que o Estado brasileiro atua, causando inquietação por haver uma resolução com sanções antes mesmo da totalidade brasileira conseguir tal empreitada. As requisições propostas, estavam de fato ao alcance dos milhares de municípios brasileiros? E, leva a acreditar que trata-se de uma desconcentração, que como salienta Junqueira (1997) enquanto, descentralizar implica em redistribuir poder e alterar interesses, desconcentrar pode se caracterizar em meio termo entre o poder centralizado e o transferido, que nesse caso, aparece mais como uma delegação de competências, desacompanhadas do poder.

Reafirmar a necessidade dessa política operar de forma descentralizada e participativa, definindo a partir de 2004 com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS à regularização dessa estrutura com a implantação do SUAS, ocorrido mais de duas décadas depois da Constituição, ainda contava com um número reduzido de municípios aptos ao recebimento do recurso, ou seja, atendendo aos critérios iniciais da descentralização. Nesta pesquisa não apurou e nem tinha o objetivo de mensurar todas as situações, mas fica a reflexão quanto à fragilidade do pacto federativo, frente à diversidade apresentada dos municípios e Suas inúmeras dificuldades em operacionalizar de fato os diversos sistemas propostos no país (SUAS, SUS, SNE, SNH, SNSP)⁴² e essas dificuldades são potencializadas nos municípios de pequeno porte 1 que são, como já mencionado, maioria no território nacional e no universo desta pesquisa.

Em 2010 a CIT através da resolução nº 05 de maio/2010 Institui, de forma pactuada, as metas de desenvolvimento dos CRAS por períodos anuais, visando sua gradativa adaptação aos padrões normativos estabelecidos pelo Suas, com início em 2008 e término em 2013 e repassa valores como incentivo para Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica em cinco estados brasileiros, dentro os quais está o Paraná. Na resolução, os estados eram incentivados a assessorar os seus respectivos municípios conforme resoluções

42 Sistema Único de Assistência Social; Sistema Único de Saúde; Sistema Nacional de Educação; Sistema Nacional de Habitação; Sistema Nacional de Segurança Pública.

anteriores que traziam os critérios mínimos do equipamento Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, conforme preconizava a Norma Operacional Básica – Recursos Humanos – NOB/RH

Composição da equipe de referência dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios:
Pequeno Porte 1: Até 2.500 famílias referenciadas. 2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo, e 2 técnicos de nível médio (NOB/RH, 2008, p. 19).

O trecho acima está preconizado na NOB/RH de 2008, contudo como observa-se no quadro 2, em 2010 a Comissão Intergestores Tripartite – CIT emitiu resolução voltada aos estados com metas que os mesmos deveriam buscar atingir junto a seus municípios, nota-se que a resolução diferentemente da normativa emitida em 2008, estabelece a meta como um processo, indicando em um primeiro momento a necessidade de um profissional técnico no equipamento de maior capilaridade do Suas.

Quadro 2 – Orientações da CIT, publicado no Diário Oficial da União nº 103

Metas de desenvolvimento para os CRAS, por período anual Período Anual 2008/2009	
RECURSOS HUMANOS	Pequeno Porte 1: a) possuir, no mínimo, 1 técnico de nível superior compondo a equipe de referência;
ESTRUTURA FÍSICA	a) Possuir no mínimo 2 Salas (salas de atendimento ou administrativa) b) Possuir banheiro c) Espaço Físico não Compartilhado com ONGs/Entidade d) Espaço Físico não Compartilhado com Associação Comunitária e) Possuir Placa de identificação em modelo padrão
HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO ATIVIDADES REALIZADAS	a) Funcionamento igual ou superior a 5 dias por semana b) Funcionamento igual ou superior a 6 horas por dia; c) Realizar acompanhamento de famílias; d) Realizar visitas domiciliares
Período Anual 2009/2010	
RECURSOS HUMANOS	Pequeno Porte 1: a) Possuir 2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social. E possuir 1 técnico com, no mínimo, nível médio; b) Dentre os 2 técnicos de nível superior designar 1 (um) para função de coordenador (estatutário, comissionado, CLT ou contrato temporário). c) Ou possuir um terceiro técnico de nível superior com função exclusiva de coordenador (estatutário, comissionado, CLT ou contrato temporário).

Fonte: Quadro elaborado pela autora com dados da Resolução da CIT Nº 05 de 2010.

O quadro 2, acima, demonstra que na referida resolução, que como nota-se traz a equipe de referência que o município precisava viabilizar e para se adequar aos Suas, considerando que trata-se de uma resolução do ano de 2010⁴³,

43 Para consulta das demais. Disponível em:

das 18 emitidas naquele mesmo ano, revelam-se as dificuldades que os municípios estavam enfrentando para adequar sua política de assistência de social ao preconizado no Suas, mesmo considerando que os temas foram tratados na CIT e que esta é a instância de pactuação e conta com a representação dos municípios de todos os portes.

No ano de 2011 foram editadas 16 resoluções⁴⁴, todas primavam pela organização do Suas e demonstravam um grande esforço normativo para a regulação do mesmo, destacando duas em particular: a Resolução nº 11 de 29 de novembro de 2011, que

Dispõe acerca do instrumento para monitoramento e avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual e do DF 2 0 1 1 - 2 0 1 4 Art. 1º Pactuar como instrumento de monitoramento e avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual e do DF 2011-2014, o Censo Suas.

Art. 2º - Considera-se o Censo Suas 2010 a linha de base para o acompanhamento da execução das ações prioritárias estabelecidas no Pacto.

E, a Resolução nº 12, de 29 de novembro de 2011, que

Dispõe sobre prazo para que os estados enviem ao MDS o Plano de Providências e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual para o quadriênio 2011-2014.

Art. 1º - Pactuar o prazo de 30 de dezembro de 2011 para que os Estados que não o fizeram enviem à Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS/MDS o Plano de Providências e/ou o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual.

Da mesma forma acontece no ano de 2012 ao ser consultado localiza-se 18 resoluções⁴⁵ publicadas no diário oficial, demonstrando que os esforços estavam voltados a formalizar todas as propostas inerentes ao desenvolvimento do Suas através de suas pactuações, escolhe-se para destaque a Resolução emitida sob o nº 16, de 10 de outubro de 2012 que versava sobre a pactuação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOBSuas/2012, que já foi destacada nesse estudo, diante de sua importância para a organização do Suas.

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2010-2/>

44 Para consulta das demais. Disponível em:

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2011-2/>;

45 Para consulta das demais, verificar: Disponível em:

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2012-2/>;

Destaca-se para as 21 resoluções⁴⁶ publicadas no ano de 2013 está nas Resoluções nº 13, nº 14 e nº 16, a primeira porque estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - Suas, para o quadriênio 2014-2017, portanto, interfere na dinâmica dos municípios; a segunda pactua os critérios de adesão e partilha de recursos do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social - CapacitaSuas para os exercícios de 2013 e 2014, essa formação proposta está intimamente relacionada à qualificação da gestão do Suas, e a terceira resolução, dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - Suas, estabelecendo a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, outra normativa importante, que visa uma padronização dos estados brasileiros e estabelece metas a serem atingidas em consonâncias com os municípios de cada estado, demonstrando a organização federativa do Brasil.

O ano de 2014 a CIT editou 12 resoluções⁴⁷, das quais, é de interesse particular, a Resolução nº 12, de 4 de dezembro de 2014 que pactua orientação aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social, essa resolução reitera cobranças aos municípios quanto à adequação municipal às normativas, presentes no Suas, e faz menção a resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013. Inferiu-se que a reiteração deva ter ocorrido, face ao número de municípios que não cumpriram a orientação do CNAS, para esta pesquisa, isso é um indicativo das dificuldades em manter a estrutura essencial do Suas para atender os requisitos, que nesse caso, seria um Órgão de Gestão do Suas, que teria a atribuição no âmbito das Regulações do Suas, o que exige um nível de organização nos órgãos gestores municipais que por vezes não se concretiza face à realidade dos municípios.

Em 2015 a CIT apresentou 4 Resoluções⁴⁸, sendo a de nº 4 de 25 de novembro de 2015 a que julga-se impactar na Gestão e que demandou um nível de adequação e organização dos municípios, a resolução trata da aprovação e

46 Idem: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2013-2/>;

47 Idem disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2014-2/>.

48 Para consulta das demais disponível em:

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2015-2/>.

regulamentação do cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social - Suas e das transferências de recursos federais na modalidade fundo a fundo⁴⁹ para as ações de Assistência Social, na forma de Blocos de Financiamento⁵⁰.

O ano de 2016 das 7 resoluções⁵¹ emitidas pela CIT, as quais estão centradas em mudanças na composição da CIT, e inclusão de pauta para discussão e pactuação de Programas como ACESSUAS Trabalho e Criança Feliz, face a mudança na conjuntura do país⁵².

No ano de 2017 encontra-se a emissão de 5 resoluções⁵³, das quais, particularmente a Resolução nº 1, de 22 de fevereiro de 2017 traz interesse, pois define as prioridades e metas para os estados e Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019, portanto vigentes durante o período de estudo.

Os anos de 2018 e 2019 não constam publicações de resoluções da CIT disponíveis para pesquisa *on-line*, portanto não se pode afirmar, se há ou não resoluções nesse período, contudo observou-se nos referidos anos haver reuniões, contento a informação de pauta, atas, informes e apresentações ocorridas nas respectivas reuniões, sendo 8 reuniões no ano de 2018 e no ano de 2019 até a presente data 3 reuniões.

O caminho percorrido até aqui, tem a propositura de demonstrar, mesmo de forma sucinta o que a prática revela, as dificuldades de constituir o Suas nos municípios são múltiplas e se pensar que após implantar é necessário implementar, os desafios ficam ainda maiores. Concorda-se com Boschetti (2012), quando expressa que os sistemas propostos por vezes “remetem à posição positivista de criação de tipos ideais, que não expressam o real em suas múltiplas determinações

49 As transferências fundo a fundo integram o rol de transferências legais consideradas “obrigatórias de caráter continuado” como definido pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000): “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a 2 exercícios.”

50 O conceito de blocos de financiamento, possibilitam maior flexibilidade na utilização de recursos e facilitam a gestão financeira. São considerados blocos de financiamento o conjunto de serviços, programas, projetos e sua gestão. (CapacitaSuas/Gestão Financeira e Orçamentária do Sus, 2013);

51 Para consulta das demais disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2016-2/>.

52 A conjuntura citada, está na mudança ocorrida pós-impeachment da Presidente Dilma Rousseff, que para alguns tratou-se de um golpe político no Brasil, ideia a qual partilha-se, inspirados por Florestan Fernandes quando cita o golpe de 1964 “se um golpe de Estado é descrito como “revolução”, isso não acontece por acaso” (2000, p.56).

53 Para consulta das demais disponível em:

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2017-2/>.

e particularidades” (p. 759). No tocante ao universo da pesquisa parece que fora isso que ocorreria.

Entretanto, a proposta instituída no Brasil pelo pacto federativo e em particular na política de assistência social e o sistema único de assistência social – Suas, sempre permeou que as tarefas necessárias à organização do mesmo, demandaria um forte papel do Estado, do gestor público⁵⁴ e do comando único nas três esferas de poder como requisitos indispensáveis.

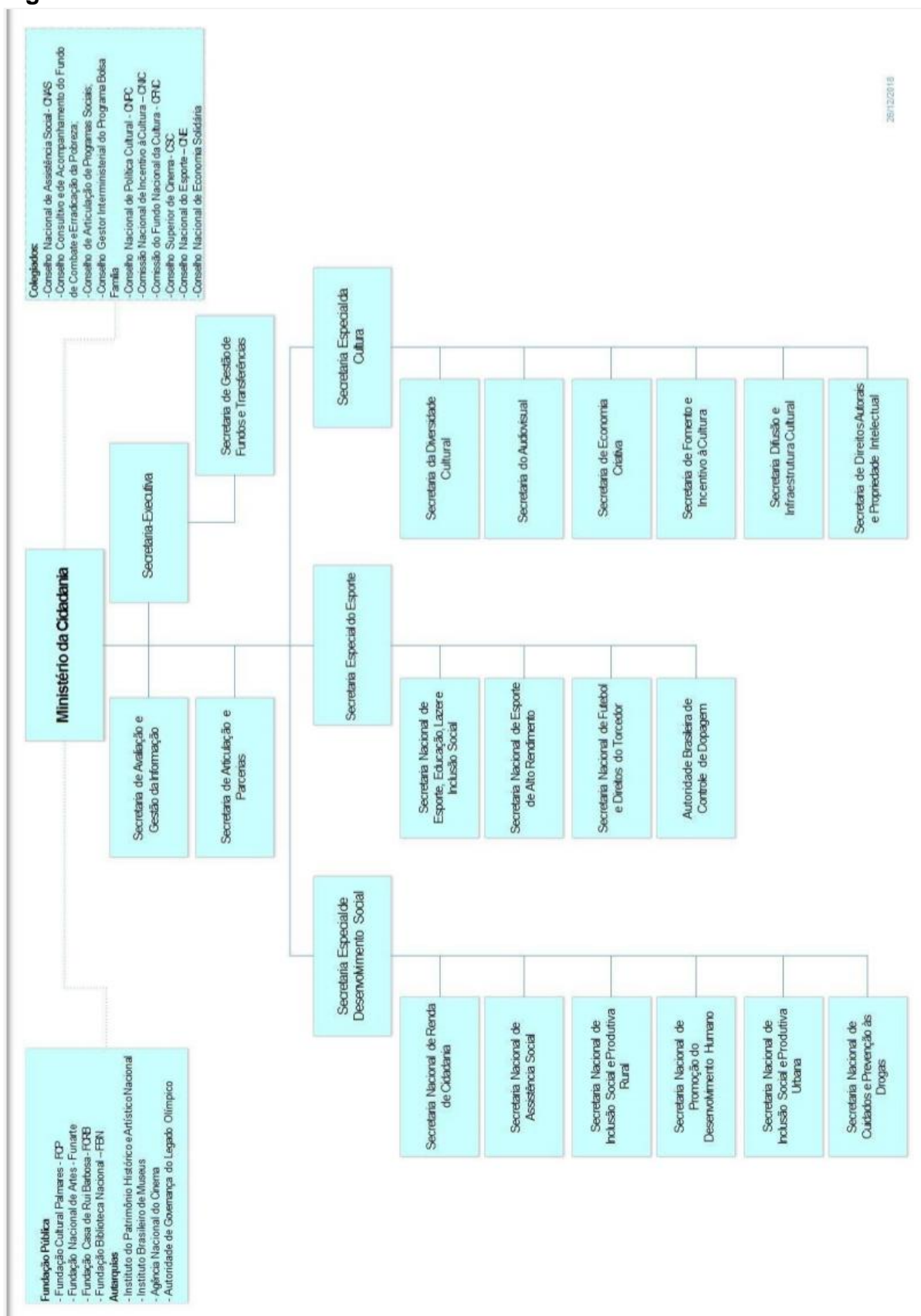
O fato é que o Suas em seus 15 anos, ainda demanda enormes desafios aos municípios brasileiros, aos quais pode-se estudar em particular de pequeno porte 1 da região da Amepar-PR. Sobretudo, porque mesmo todos os esforços empenhados para tornar a política de assistência social uma política de Estado, bem como toda sua organização, em 2019, segue com as fragilidades expostas, advindas de uma série de mudanças.

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, instituído em 2004 junto com o Suas, é extinto, a priori pela portaria nº 890/2019 de primeiro de janeiro de 2019, que mais tarde atinge status de lei, sendo substituída pela Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019, que discorre sobre a nova organização dos órgãos da Presidência da República e seus Ministérios, oficializando assim, o Ministério da Cidadania que agrega também o Ministério da Cultura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Esporte, ou seja retirando dessas políticas sociais o status de Ministério e as regredindo em Secretarias, ficando portanto, o Ministério da Cidadania responsável pela Secretaria Nacional de Cultura, a Secretaria Nacional de Assistência Social, e a Secretaria Nacional de Esportes.

A figura 2 demonstra-se que a Secretaria Nacional de Assistência Social, está vinculada hierarquicamente a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, que agrega outras cinco secretarias.

54 Nesse novo contexto, uma questão central que se destaca é a posição demandada ao gestor público que passa a ser responsável pela política de assistência social na sua totalidade, incluindo a rede socioassistencial, agora sob novas bases de regulamentação do Art. 3º da LOAS conduzida pelo CNAS, que define o que é entidade de assistência social, contribuindo para aclarar e especificar as características dessas instituições e os conteúdos próprios da assistência social a elas atribuídos. Para aprofundamento do tema consultar o Decreto de Lei nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2008 p. 18).

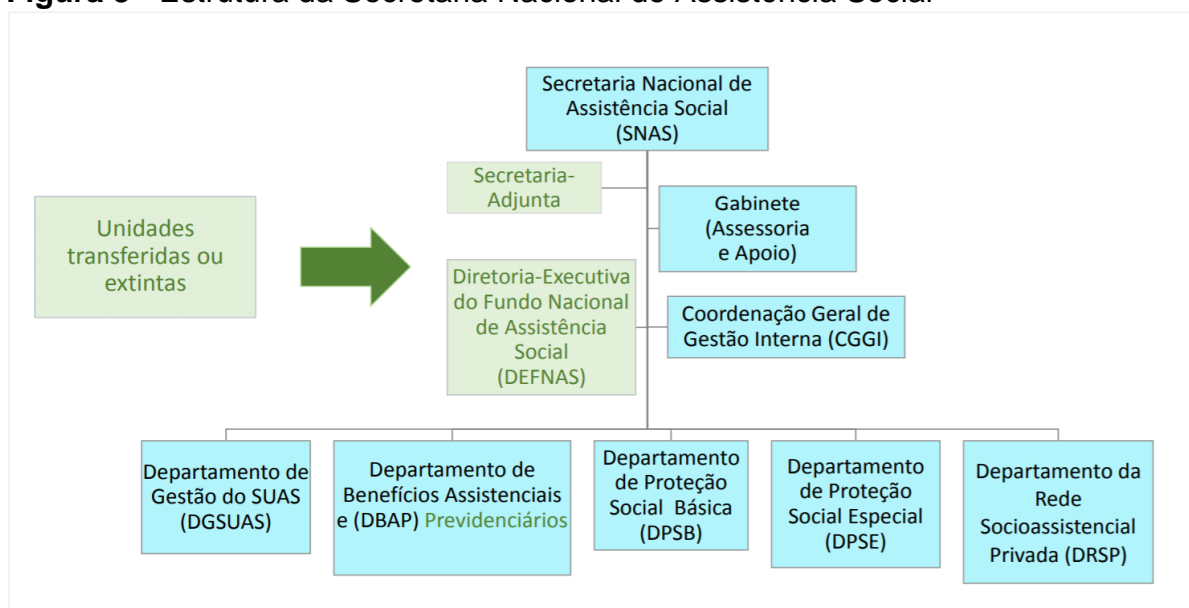
Figura 2 - Estrutura do Ministério da Cidadania



Fonte: Apresentação da 169ª Reunião da CIT > disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/06/Estrutura-do-MCidadania.pdf>. > Acesso em: 15 de setembro de 2019.

E, por fim destacam-se as principais alterações que permeiam o novo arranjo governamental, os quadros em azul representam a estrutura atual, chamando a atenção à extinção da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social. Nos documentos e organogramas visitados, não foi identificado a nova lotação do órgão, considerando a importância do Fundo Nacional de Assistência Social para a implementação dessa política, essa mudança deve manter um alerta.

Figura 3 - Estrutura da Secretaria Nacional de Assistência Social



Fonte: Apresentação da 169ª Reunião da CIT > disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/06/Estrutura-do-MCidania.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2019.

Cientes das mudanças ocorridas, de tal modo, a questão futura será identificar qual o rebatimento que isso terá nas estruturas administrativas dos municípios. Considerando, as fragilidades típicas do pacto federativo brasileiro que tendem a dificultar as possibilidades de resistência⁵⁵. Os municípios terão a mesma compreensão da União? Haverá resistência local? Qual a capacidade de resistência desses atores frente ao governo? A interesse político na manutenção ou na mudança dessa estrutura? É certo que se está diante de um movimento que trará consequências às políticas de proteção social, em especial, as de caráter não contributivo, uma vez que o cenário não aparenta favorável à estruturação do Suas e não tão pouco à garantia de direitos.

⁵⁵ A palavra resistência, está posta no sentido de conseguirem manter estruturas exclusivas para a política de assistência social, resistindo a tendência tanto do governo federal, como do governo do estado do Paraná, que detêm em suas estruturas, outras políticas sociais conjugadas.

Na atualidade, o Suas está debutando⁵⁶, apesar dos avanços no campo normativo-jurídico, citando inclusive a Lei nº 12.435/11 que traz um marco legislativo por inscrever o Suas na LOAS, assim como as funções e equipamentos de referência essenciais da política, entretanto, com o cenário atual demonstrando tendências regressivas, e a nova estrutura que abarca a Secretaria Nacional de Assistência Social, pairam dúvidas quanto ao seu futuro, como deflagra Silveira, (2017),

[...] narrativas que se utilizam das fragilidades ainda presentes no sistema, como a dificuldade na execução de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social aos municípios e a ausência de padrões relativos aos custos dos serviços. Tais dificuldades compõem as justificativas adotadas pelo governo para a cristalização da agenda no Suas, especialmente na expansão do financiamento e dos serviços, inclusive os tipificados, mas não cofinanciados (SILVEIRA, 2017, p. 489).

Dentre os autores que se debruçaram a estudar a política de assistência social e seus muitos entraves para se constituir enquanto política pública, cita-se Yazbek (1995). Segundo a autora “A LOAS demorou 5 anos para ser sancionada e até hoje não foi definitivamente implantada na esfera federal. Ao contrário, medidas governamentais ao invés de afirmar a necessária Política Nacional de Assistência, vêm contribuindo para a sua não constituição” (p. 8), o “até hoje” em que autora refere-se era o ano de 1995, o que torna ainda mais devastador identificar que em 2019 ainda há muitas resistências para se implantar, implementar e gerir essa política pública, entraves que perpassam desde o pacto federativo estabelecido em torno dela, até a concepção enquanto política pública reconhecida de fato e com financiamento garantido.

Dito isso, a despeito das divergências teóricas e políticas, em especial no campo do Serviço Social, o Suas, apesar do reconhecimento enquanto um modelo estatal, público e com perspectiva democrática, carrega as dificuldades e revela a face cruel da descentralização forjada no país.

56 Uma analogia aos seus 15 anos.

3.3 ENTENDENDO OS PACTOS PROPOSTOS NO SUAS NO ÂMBITO DA GESTÃO

Essa seção dedica-se a identificar no Suas no âmbito da gestão, conforme os pactos foram se constituindo, sendo esses elementos centrais numa organização federativa. Assim, recorre-se aos dispositivos legais, tais como leis, normas operacionais, decretos e pactos que dizem respeito à organização, operacionalização e implementação da gestão no Suas, o que perpassa essencialmente, pelas instâncias reguladoras e formuladoras dos pactos previstos para o sistema.

A PNAS de 2004 trará o conceito e base de organização do Sistema Único de Assistência Social – Suas, a saber:

a) Matricialidade Sociofamiliar; b) Descentralização Político-Administrativa e Territorialização; c) Novas Bases para a Relação entre o Estado e a Sociedade Civil; d) Financiamento; e) Controle Social; f) a participação dos usuários nos conselhos de assistência social; g) a política de recursos humanos; e h) a informação, o monitoramento e a avaliação (PNAS, 2004, p. 39).

Para Souza (2017) a descentralização político-administrativa proposta na PNAS e materializada no Suas “deu vitalidade à política e projeção ao panorama constituído de estrutura legislativa, normativa, institucional técnica e política da assistência social fundada no dever do Estado e no estabelecimento de condução de ação eminentemente pública” (p. 146).

A autora faz menção que a descentralização política e administrativa se traduziu no compartilhamento do poder para tomada de decisão, incluindo o cofinanciamento de recursos, para materializar essa participação e pactuação as instância legitimadoras como os Conselhos, CIT, CIB, FONSEAS⁵⁷, CONGEMAS⁵⁸, COEGEMAS⁵⁹, denotando esse novo arranjo político.

57 FONSEAS conforme a NOB/Suas (2012) no Art. 131. O FONSEAS e o CONGEMAS são reconhecidos como entidades sem fins lucrativos que representam, respectivamente, os secretários estaduais e do Distrito Federal, e os secretários municipais de assistência social, responsáveis pela indicação dos seus representantes na CIT. (BRASIL, 2012, p.52).

58 CONGEMAS - idem

59 COEGEMAS na mesma normativa no Art. 132. Os COEGEMAS são reconhecidos como as entidades sem fins lucrativos que representam os secretários municipais de assistência social no âmbito do Estado, responsáveis pela indicação das suas representações nas CIBs (BRASIL, 2012, p.52).

Essa materialidade citada, vai sendo arquitetada em uma sucessão de normativas voltadas ao aprimoramento da gestão do Suas. A NOB/Suas-2005, considerada a primeira fase do desenvolvimento do Suas visou organizar o sistema público estatal, unificando e integrando o território nacional. O documento ainda tratava de reafirmar as seguranças afiançadas na PNAS/2004, portanto, esse instrumento normativo posiciona a responsabilidade estatal, definindo tipos de gestão e dos níveis de habilitação, para Silveira (2017) inaugurando, a exemplo da saúde, uma lógica de correspondência entre requisitos e incentivos, o que dinamiza as instâncias políticas do Suas, a autora discorre ainda, sobre o que denominou segunda fase,

[...] A segunda fase de desenvolvimento e particularidade do Suas inicia-se a partir da aprovação da NOB de 2012, instrumento regulatório que substitui a NOB/Suas/05 e agrega o conjunto de instrumentos normativos que detalham a Loas, reformulada com a Lei nº 2.435/11. A NOB/Suas/12 resgata o planejamento como instrumento fundamental de gestão para a qualificação do Suas. Assim, seu desenvolvimento passa a ser impulsionado pela lógica do aprimoramento, considerando responsabilidades, metas e prioridades nacionais a ser detalhadas nos Pactos de Aprimoramento do Suas dos municípios, estados e Distrito Federal, contendo, ainda, a pactuação das responsabilidades da União (SILVEIRA, 2017, p. 499).

A NOB/Suas-2012 tem, para esta pesquisa, grande importância pois em seu capítulo 4 versa sobre o pacto de aprimoramento do Suas e define no art. 23 pactuações de estados, municípios e o Distrito Federal.

§8º A primeira pactuação das prioridades e metas se dará para:
I - Os Estados e o Distrito Federal no exercício de 2015, com vigência para o quadriênio de 2016/2019.
II - Os Municípios no exercício de 2013, com vigência para o quadriênio de 2014/2017 (NOB/Suas, 2012, p. 26-27).

E, em seu Art. 24, define em que consiste o Pacto de Aprimoramento do Suas, a saber

I - definição de indicadores; II - definição de níveis de gestão; III - fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas; IV - planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas; V - apoio entre a União, os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e VI - adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação (NOB/Suas, 2012, p.27).

Importante ressaltar que para a gestão do Suas o Pacto de Aprimoramento definido na NOB/Suas-2012 os seis quesitos dispostos na citação aplicam-se a todos os entes federados, e no caso dos municípios independente de seu porte.

Outros instrumentos escolhidos para esse estudo e que marcam a organização da Política se pautam no primeiro Plano Decenal da Assistência Social – Suas, denominado Plano 10 (2005 - 2015), que traçava as diretrizes dos 10 anos seguintes, indicando onde se pretendia chegar, seguido da Resolução da CIT nº 12 (2011 - 2014) 29/11/11, que primava por um Pacto de aprimoramento da gestão do Suas na esfera Estadual, na sequência voltaram-se os esforços aos municípios, com a Resolução da CIT nº 18 (2014 - 2017) 15/07/2013, esta versava sobre o Pacto de aprimoramento da gestão do Suas na esfera Municipal e atualmente o II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026), que tem como tema “Como fazer a análise do Suas que temos - Como projetar o Suas que queremos”, que a exemplo do primeiro traça os próximos 10 anos da política, mas, com a diferença que já um período anterior que permite algumas análises.

Antes de se esmiuçar sobre os dois pactos de aprimoramento surgidos pós Suas, o de nível estadual e municipal e ainda os dois planos decenais traçados para essa política, buscou-se compreender os sinônimos de pacto e plano, a partir do dicionário de sinônimos da Academia Brasileira de Letras para depois discorrer sobre ambos.

Por pacto encontra-se:

O pacto é uma convenção formal em que **cada pactário declara renunciar ao direito de romper o pactuado**; é um compromisso que fica obrigatório para cada um dos que nele tomam parte, ainda quando não tenha sanção legal – não a podendo mesmo ter quando, como frequentemente sucede, o pacto se faz sobre coisas cuja sanção é superior ao alcance das leis humanas (POMBO, 2011, p. 83, **grifo nosso**).

Quando busca-se tal definição deparar-se-á com algumas palavras tidas como sinônimos pelo mesmo dicionário, tais, como: acordar, concordar, convir, convencionar, combinar, concertar, ajustar, assentar, tratar, contratar, pactuar;

acordo, concordata, convênio, convenção, combinação, ajuste, concerto, assento, tratado, contrato, pacto, porém quando busca-se a definição, nenhuma das palavras citadas tem um caráter tão expressivo e enfático quanto **pacto**. Essa é uma compreensão importante para entender o que quer dizer um pacto de aprimoramento e como ele foi constituído por todos os atores, uma vez que na definição fica claro, que o pactuado não é passível de renúncia (POMBO, 2011).

Por plano encontra-se “aproximam-se pela ideia, que lhes é própria, de representação, por meio de linhas de alguma obra que se planeia, uma ideia geral daquilo que ainda se vai fixar” (POMBO, 2011, p. 330).

Percebendo os significados fica subentendido que os planos decenais foram grandes traçados da ideia geral que se quer chegar com a política de assistência social até 2026, ou até onde se queria chegar até 2015.

Já os dois pactos de aprimoramento previstos subentendem-se que são acordos firmados dos quais nem os estados nem os municípios podem se eximir, contudo apesar desses acordos/pactos terem seu lugar de negociação, é um compromisso rígido em que se discute por uma representação ínfima em relação à totalidade de futuros executores dos pactos assumidos. No quadro 3 demonstra-se tal representação.

Quadro 3 - Membros da Comissão Intergestores Tripartite- CIT- 2018

		Titular		Suplente	
MDS		Maria do Carmo Brant	Secretária Nacional de Assi. Social	Antônio José Gonçalves Henriques	Secretário-Adjunto
		Allan Camello Silva	SNAS	Karoline Aires Ferreira	SNAS
		Renata Aparecida Ferreira	SNAS	Mariana de Sousa Machado Neris	SNAS
		Israel Luiz Stal	SE	Solange Teixeira	SENARC
		Halim Antonio Girade	SNPDH	Patricia Chaves Gentil	SESAN
FONSEAS	Nordeste	Francisco José Pontos Ibiapina	Ceará	Francisco Jose de Oliveira Júnior	Maranhão
	Sudeste	Rosilene Cristina Rocha	Minas Gerais	Andreza Rosalém Vieira	Espírito Santo
	Norte	Gabriel Maia Gelpke	Acre		
	Centro-Oeste	Elisa Cleia Pinheiro R. Nobre	Mato Grosso do Sul	Mônica Camolezi dos Santos	Mato Grosso
	Sul	Fernanda Bernadi Vieira Richa	Paraná	Romanna Giulia Ceccon Leandro Remor Marcelino	Santa Catarina
CONGEMAS	Nordeste	Vanda Anselmo Braga dos Santos	Russas/CE	Andréia Carla S. Everton Lauande	São Luís/MA
	Sudeste	José Ferreira da Crus	Belo Horizonte/MG	Magali Pereira Gonçalves C. Basile	Atibaia/SP
	Norte	Maria das Dores Araújo de Sousa	Rio Branco/AC	Eldilene Alves da Silva	Manacapuru/AM
	Sul	José Roberto Zanchi	Fazenda Rio Grande/PR	Luis Fernando Tavares do Couto	Dom Feliciano/RS
	Centro-Oeste	Solange das Graças Fontalva Zago	Apiacás/MT	Valéria do Nascimento Faleiro	Silvânia/GO

Fonte: <http://blog.mds.gov.br/redeSuas/orientacoes/informes-cit/composicao/>⁶⁰

60 Sobre o quadro 3 disposto, há mudanças na representação, em função da nomeação de novos gestores, contudo não foi localizado no site a resolução da nova composição, no entanto foi

Observando o quadro 3, identifica-se que os representantes diretos dos municípios estão indicados na linha correspondente ao CONGEMAS e divididos por regiões brasileiras; e os municípios de pequeno porte 1 do Brasil, cerca de 3915, são representados por Apiaçás/MT, tendo como suplente Silvânia/GO (IBGE, 2010).

Considera-se ainda, que a Comissão Intergestores Bipartite - CIB no Paraná tem sua representação assim distribuída:

[...] a) 3 (três) representantes dos estados indicados pelo gestor estadual de Assistência Social;
b) 6 gestores municipais indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, observando os níveis de gestão no Suas, a representação regional e porte dos municípios, de acordo com o estabelecido na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, sendo 02 (dois) representantes de municípios de pequeno porte 1; 01 (um) representante de municípios pequeno de porte 1; 01 (um) representante de municípios de médio porte ; 01 (um) representante de municípios de grande porte; 01 (um) representante da capital. Os representantes titulares e suplentes deverão ser de regiões diferentes, de forma a contemplar as diversas regiões do estado. É importante observar na substituição ou renovação da representação municipal, a rotatividade entre as regiões. Esta nova composição da CIB será adotada a partir do tamanho do estado, distâncias internas, porte de municípios e número de municípios no estado (PNAS, 2004, p. 123).

Assim, ao se analisar a proposta de representação, tem-se 3 municípios indicados pelo governo estadual, portanto sem critério de porte, e dos 6 gestores municipais eleitos pelo Conselho Estadual de Gestores Municipais – COEGEMAS, esse sim, garantindo duas vagas aos municípios de pequeno porte 1 para representar os 305 (trezentos e cinco) municípios do Paraná denominados pequeno porte 1. Mesmo com a clareza de que a forma representativa escolhida na comissão permite uma aproximação com a diversidade brasileira, nesse caso paranaense, infere-se à reflexão que os pactos decididos nessas instâncias não são pactuados por todos. Esse é um elemento importante, quando pensa-se na realidade do Suas nos municípios desse porte, que são o particular interesse nesta pesquisa.

Concorda-se, que em se tratando de comissões essas se dão por representação, como defini a própria NOB/Suas-2012 em seu art. 133. “Entende-se por pactuações na gestão da política de assistência social as negociações e acordos

mantido o quadro por ele ser representativo e independente das mudanças ocorridas, a lógica permanece.

estabelecidos entre os entes federativos envolvidos por meio de **consensos** para a operacionalização e o aprimoramento do Suas” mas, é importante refletir que pactuar, conforme visto, é um ato de compromisso assumido com caráter de não permitir a renúncia, assim, entende-se necessitar de um diálogo mais amplo, considerando ainda que parte de consensos. E ao se buscar o significado que expressa “Consentir” sugere ideia de: “permitir, de não discordar, qualquer que seja o motivo do consentimento” (POMBO, 2011, p. 72); e é preciso refletir inclusive nesse consenso quais são as garantias de possibilidades de todos os municípios que assumirão tais responsabilidades, e de fato efetivá-las,

Ainda que existam responsabilidades bem demarcadas na LOAS, [...] os entes federados se posicionam politicamente numa evidente verticalização: municípios com responsabilidades de ofertas de serviços; estados com função principal de monitorar e, para muitos, fiscalizar municípios; união com a coordenação nacional e repasse de recursos. Essa fase, portanto, foi estruturante e possibilitou que a assistência social se apresentasse como política pública na agenda dos governos e da própria sociedade civil, pela ampla difusão do sistema estatal e Suas regras republicanas (SILVEIRA, 2017, p. 496).

Observa-se na fala da autora apontamentos importantes para se refletir as normativas em questão e concorda-se com a importância de uma fase estruturante, que conseguisse criar um corpo para o Suas no território nacional, mas a partir dos estudos sobre o federalismo que foi desenvolvido no primeiro capítulo entende-se que as dificuldades presentes no pacto federativo em se tratando do Suas, acompanha dificuldades permanentes na forma que se forjou o pacto no país, e assim a concentração do poder central se torna estruturante, pois,

[...] a soldagem ou o amálgama de interesses obtido a partir de unidades tão heterogêneas sempre foi conseguido pela ação do governo central, via manejo de fundos públicos, através de mecanismos particulares e da definição, entre outras, das regras de atuação político-partidária e político-eleitoral (SILVA, 1997, p. 351).

Quanto aos planos decenais citados buscou-se traçar em linhas gerais suas propostas assim identificadas no Suas – Plano 10, trata-se de um Plano de Metas Decenais da Política de Assistência Social para implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em todos os municípios e estados do país, assim como no Distrito Federal (DF) e na instância Federal. Estava traçado o primeiro plano

que buscava dar um caráter único para os padrões de atendimento dessa política em todo o território, delimitando o que no mínimo deveria ser contemplado nos próximos 10 anos (2005 - 2015).

Esse documento nasceu na V Conferência Nacional de Assistência Social no ano de 2005, e foi proposto se definir o “Decálogo de Direitos Socioassistenciais” ou seja, um conjunto de 10 normas ou princípios básicos para essa política.

No documento há a afirmação de os termos recorrentes como sensibilização, mobilização, articulação, pactuação, compromisso e vontade política dos poderes públicos das três esferas em favor da criação de condições para a efetiva implantação das políticas nacional, estaduais e municipais de assistência social (BRASIL, 2005, p. 11). Elementos essenciais quando se pensa à gestão de uma política pública, em especial, a política de assistência social que têm consubstanciado o direito social, por isso elencou-se como importante resgatar o quadro 4.

Quadro 4 - Decálogo de Direitos Socioassistenciais

I. todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos:	Direito, de todos e todas, a usufruir dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não-contributiva de assistência social efetivada com dignidade e respeito.
II. direito de equidade rural-urbana na proteção social não-contributiva:	Direito, do cidadão e cidadã, de todas as cidades brasileiras, que vivem no meio rural ou urbano, a ter acesso às proteções básica e especial da política de assistência social operadas de modo articulado para garantir completude de atenção.
III. direito de equidade social e de manifestação pública:	Direito, do cidadão e da cidadã, em manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais.
IV. direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso de oportunidades na rede socioassistencial:	Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um.
V. direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade:	Direito do usuário e usuária da rede socioassistencial, a ser ouvido e ter o usufruto de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura e adequados, inclusive, para os usuários com deficiência.
VI. direito em ter garantida a convivência familiar e social:	Direito do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família genética ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.
VII. direito à intersectorialidade das políticas públicas:	Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida, garantida pela articulação intersectorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem

	moradia digna, cuidados de saúde, acesso à educação, ao lazer, à segurança alimentar, à segurança pública; à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.
VIII. direito à renda digna:	Direito do cidadão e cidadã, à renda digna individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersetoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, quer vivam no meio urbano ou rural.
IX. direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva:	Direito do usuário e usuária da rede socioassistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial no meio urbano e rural.
X. direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais:	Direito do cidadão e cidadã a ser informado de forma pública, individual e coletiva: sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade.

Fonte: Adaptado pela autora a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social – Brasília, 2005, p. 20.

O documento além de preconizar quais direitos seriam priorizados para esse plano decenal, ainda estabeleceram canais em que os usuários dessa política pudessem recorrer em caso de não cumprimento do preconizado, tais como as instâncias de controle social, judiciárias, organizações da sociedade civil e pública, conforme tabela 1

Tabela 1 - Locais a recorrer para reclamar direitos

instâncias de vigilância, controle social e construção democrática	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho Municipal de Assistência Social 2. Conselhos de Direitos: setoriais e intersetoriais 3. Ouvidoria Estadual e Municipal (pública) 4. Conselhos Profissionais 5. Conselho Tutelar 6. Ministério Público 7. Defensoria Pública 8. Comissões de Direitos Humanos das Câmaras Municipais, Assembléia Legislativa, Diocese 9. Serviço de Proteção ao Consumidor (Procon) 10. Conselho Regional de Serviço Social (Cress) 11. Sindicatos
instâncias Judiciárias/Polícia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vara de Infância e Juventude 2. Juizado Federal Especial 3. Delegacias Especializadas de Polícia 4. Delegacias Regionais do Trabalho
call center, mídia, urnas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disque-Denúncia. Proposta de criação de linha 0800 para assistência social em todo o território nacional 2. Comunicação em larga escala dos direitos socioassistenciais e onde reclamar 3. Vinhetas em rádio e TV 4. Imprensa, TV, Rádio 5. Urnas instaladas em todos os serviços de assistência social
organizações da sociedade civil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conferências 2. Fóruns 3. Movimentos 4. Associações/Entidades sociais e sindicais
organizações públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Executivo e seus serviços 2. Legislativo 3. Criação de Ouvidorias nas três instâncias de gestão 4. Política de comunicação oficial de ampla disseminação

Fonte: Elaborado a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social – Brasília, 2005, p. 22

Por fim, julgou-se essencial para a gestão do Suas, apontar que o plano define metas para o controle social, entendendo-o como estratégico para a implementação do Suas em todos os níveis de governo. A gestão dessa política precisa encontrar mecanismos para atender aos direitos citados e ainda, estar articulada a uma rede proposta para o controle social.

Quadro 5 - Metas para o controle social do Suas

1	Fortalecer a atuação dos Conselhos de Assistência Social para o desenvolvimento de Suas funções com responsabilidade e organização, estimulando a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas e, em específico, da política de assistência social.
2	Adotar ações que tornem de domínio público a política de assistência social, o Suas, os direitos consignados na LOAS, os critérios de parceria com organizações de assistência social. Por meio de sistemas de informação <i>online</i> e outros meios, sobre as ações da rede socioassistencial e dados sobre a gestão do Suas, para possibilitar o controle social e a avaliação das ações.
3	Criar mecanismos de informação, integração e articulação entre os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais e outros Conselhos de Direitos, abrindo canais de discussão acerca das políticas públicas.
4	Criar e reestruturar Conselhos Municipais de Assistência Social e garantir a instalação de Suas respectivas secretarias executivas, em todo o território nacional, para assegurar a participação da população na formulação e controle da política de assistência social.
5	Criar, apoiar e fortalecer a organização de fóruns de assistência social para mobilizar a sociedade civil a debater e encaminhar propostas para a garantia de direitos sociais e de políticas sociais, em especial as ações do Suas.
6	Implementar a política de formação continuada dos conselheiros de assistência social.
7	Implantar e ampliar espaços de defesa social: Ouvidorias de Assistência Social municipais, estaduais e da União, Defensorias públicas, Delegacias especializadas, inclusive na zona rural.
8	Efetivar o funcionamento dos Fundos de Assistência Social, com alocação de recursos de cada esfera de governo e publicização/demonstração do seu desempenho.
9	Criar e estimular outras formas de participação da sociedade civil: a) centros de Cidadania para a promoção e garantia de direitos à comunidade; b) encaminhar aos Legislativos, anteprojeto de Lei de Responsabilidade Social que possibilite a deliberação, monitoramento e avaliação do orçamento social; c) assessorar grupos comunitários e movimentos sociais na perspectiva do fortalecimento de sua organização; d) articular conselhos e organizações não governamentais para participar da formulação de diagnósticos sociais; e) assegurar orçamento participativo da assistência social; f) realizar processos anuais de avaliação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, por meio de organizações de usuários do Suas; g) fortalecer mecanismos de controle social externo com o uso de legislações pertinentes, Poder Judiciário e dos Conselhos de Direitos e de políticas públicas; h) implantar e implementar uma estratégia nacional para fortalecer o protagonismo da sociedade civil, sobretudo do segmento dos usuários; i) que as deliberações das Conferências Nacionais tenham 'caráter similar ao de Lei'
10	Democratizar o processo de discussão das emendas parlamentares , vinculando-as ao debate e deliberações dos Conselhos de Assistência Social e aos respectivos Planos de Assistência Social.

Fonte: Elaborado a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social – Brasília, 2005 p. 41-42.

A primeira observação sobre o quadro 5 remete à fala de autores como Almeida e Alencar (2011) quando pontuam sobre o cenário da descentralização com a transferência de responsabilidades para níveis periféricos de gestão, os autores elucidam que a partir de então, a nova relação Estado e sociedade, fundada na participação e no controle social, adquiriu relevância na cena político-social. Contudo,

a expressão “níveis periféricos de gestão”, contradiz o sentido do federalismo cooperado.

Nota-se que em relação ao controle social a atuação dos conselhos municipais, estaduais e nacional são de suma importância, e as metas direcionadas majoritariamente a eles estão relacionadas ao apontamento que o próprio documento faz quanto às dificuldades concretas vivenciadas no interior dos municípios e estados, referindo-se a paridade e a representatividade, entre governo e sociedade civil, na composição dos conselhos que tem desde a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social. Mas, por outro lado, o documento menciona, que a superação desses entraves pode estar relacionada à normatização do processo de escolha e nomeação dos conselheiros, às regras de alternância na direção do Conselho, bem como à atuação dos fóruns de assistência social com forte presença da sociedade civil organizada, que de maneira explícita é o que o Suas busca fazer (BRASIL, 2005, p. 33). As dificuldades citadas rebatem diretamente nos municípios de pequeno porte, por vezes, ou melhor, não raras vezes, o número de participantes para compor a paridade do conselho e a alternância fica inviabilizado, assim como o número de entidades e organizações de assistência social, organizações de categoria profissional afetam a área, organizações de usuários e os próprios usuários.

Assim, quando observado o Quadro 5 percebe-se no documento a proposição de metas a serem atingidas em especial no tocante aos estados e municípios. Mas quando transportada para a gestão dessa política ao âmbito local, mobilizando esforços para fomentar e qualificar a participação de diferentes atores, inclusive com interlocução em diferentes níveis de poder dentro do município e fora dele; quando se fala em articulações com as emendas parlamentares, demandando uma gestão e um gestor com interface política, torna-se essencial para obtenção dessa proposta de articulação presente nestas metas. Contudo, quando pensando no panorama geral, parece distante da realidade dos municípios de pequeno porte 1 a capacidade para toda essa mobilização e representatividade.

O plano apresentava como terceira prioridade a gestão de pessoas, e sobre isso sintetizou um quadro com os principais apontamentos contidos no plano.

Quadro 6 - Síntese das metas para a gestão de pessoas

1	Realizar política de capacitação continuada e valorização de profissionais, conselheiros, gestores, técnicos governamentais e não governamentais, usuários, entre outros atores, para garantir atendimento de qualidade;
2	Construir e implementar a política de gestão de pessoas (recursos humanos) inclusive com a criação de planos de carreiras, cargos e salários;
3	Ampliar o quadro de profissionais e técnicos da área mediante concurso público;
4	Afiançar política de recursos humanos que garanta: a) melhoria das condições de trabalho; b) isonomia salarial; c) definição da composição de equipes, formação, perfil, habilidades, qualificação etc.; d) definição de piso salarial para as categorias profissionais da área de assistência social, em articulação com os conselhos de classe e sindicatos.
5	Dotar o órgão gestor e as equipes de condições de trabalho quanto a: a) espaço físico; b) equipamentos; c) veículos.

Fonte: Elaborado a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social – Brasília, 2005 p. 59

O quadro 6 traz metas todas relacionadas aos recursos humanos, mas, essas estão intimamente relacionadas ao financiamento dessa política, que requer um número de profissionais atuando para que se efetive de fato e ainda preza pela capacitação continuada de atores sociais. Partindo da reflexão sobre as dificuldades de materializar essas metas nos municípios estudados, primeiro quanto ao financiamento a capacidade fiscal dos municípios desse porte é reduzida, que dificultam a contratação, e quando o fazem, geralmente vive-se a rotatividade de profissionais, face aos baixos salários, ausência de plano de cargos e salários, e ainda a falta de interesse do profissional em municípios que contam com poucas possibilidades, tanto no âmbito do trabalho como da vida pessoal. Se considerar ainda, as dificuldades inerentes à política de assistência social, já elucidadas nesse estudo, a manutenção de equipes em número, estrutura e qualificação para o trabalho é de fato um desafio para a gestão do Suas.

Quadro 7 - Metas para a gestão do Suas

1	Implantar sistema de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social territorializados em todas as esferas de governo;
2	Implantar sub-sistemas de produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados de situações de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais que incidam sobre famílias e indivíduos nos diferentes ciclos de vida;
3	Implantar e consolidar sistema integrado de informações <i>online</i> e divulgar de forma permanente e continuada dados sobre a oferta de benefícios, programas e projetos, pessoal e recursos financeiros envolvidos, condições de acesso e população usuária, abrangendo os respectivos Bancos de Dados;
4	Consolidar a REDE-Suas e o seu acesso a todos os municípios e estados e capacitá-los para sua utilização;
5	Avaliar sistematicamente a gestão do Suas nas três esferas de governo, orientando o seu reordenamento e aprimoramento com informações regulares e acessos para que todos participem;
6	Qualificar e fortalecer as relações institucionais entre União, estados e municípios, através de mecanismos ágeis e regulares de informação, comunicação e discussão com vistas à gestão

	compartilhada do Suas, respeitando-se as diversidades regionais, as distâncias geográficas e a capacidade de gestão dos municípios;
7	Ampliar a capacidade de gestão dos estados e municípios e incentivar e apoiar os municípios e desenvolver programa específico pelos estados, para que, gradativamente, 100% sejam habilitados aos níveis de gestão básica e plena;
8	Construir plano decenal de assistência social em todos as esferas de gestão seguido de planos anuais a ele coerentes e de acordo com as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social e as respectivas Conferências municipais e estaduais que a antecederam. Monitorar e avaliar a sua execução, nos curto, médio e longo prazos;
9	Aperfeiçoar o modelo de gestão do Suas e consolidar a descentralização e a cooperação entre as três esferas de governo de modo a: <ul style="list-style-type: none"> • construir diretrizes para cada Estado e Suas regiões aprimorem o Suas; • desenvolver capacitações para o exercício do planejamento da rede socioassistencial nos municípios e no estado e a supervisão das ações referidas a indicadores de resultados; • instalar rede de comunicação informatizada entre os órgãos gestores e ampliar a capacidade de utilização de ferramentas de trabalho e instrumentos de gestão; constituir e fortalecer a gestão do Suas pelas microrregiões dos Estados, através de Programa Especial e específico implantado pela gestão estadual; • desenvolver índices de acompanhamento e avaliação da gestão e estabelecer padrões de eficácia, eficiência e efetividade nas ações; • fortalecer as instâncias de articulação, pactuação e deliberação do sistema principalmente os conselhos; • promover o reordenamento dos órgãos gestores da assistência social para adequação ao Suas; • tornar presente na nomenclatura dos órgãos gestores, o termo assistência social como política de direitos de cidadania, constitucionalmente estabelecida; • acompanhar os processos de habilitação dos municípios e o cumprimento de seus requisitos.
10	Elaborar referenciais mínimos de qualidade dos serviços da proteção social básica e especial com parâmetros nacionais de funcionamento e custeio, com vistas a ampliar a sua cobertura e obter melhoria gradativa de sua qualidade e dos impactos positivos que devem produzir para os seus usuários.

Fonte: Elaborado a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social – Brasília, 2005

Observa-se a partir do quadro 7, que houve um avanço significativo na gestão do Suas, esse apontamento, versa sobre a implantação do sistema de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social, e ainda sua consolidação enquanto sistema integrado, a própria pesquisa realizada nesse estudo, fez uso de diversas ferramentas informacionais, que permitem um panorama do Suas no território nacional, há infinitas possibilidades de consultas, que permitem as mais variadas análises. As metas relacionadas, denotam o empenho empreendido em dar um corpo estruturado ao sistema proposto, visando a padronização das ações, seus custos e sua capacidade de cobertura.

Quadro 8 - Metas para o financiamento do Suas

1	Definir pisos de proteção social compatíveis com os custos dos serviços nas três esferas de governo, a serem considerados na composição do orçamento da assistência social.
2	Criar a política de cofinanciamento na assistência social como definição de responsabilidades federais, estaduais e municipais, e fixação de percentual de receita.
3	Ajustar anualmente os valores estabelecidos para os pisos de proteção social em todas as esferas, segundo índices inflacionários.
4	Cofinanciar ações regionalizadas e/ou consórcios públicos intermunicipais para implantação de serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, a serem implementados gradativamente, conforme incidência de situações de risco pessoal e social, em todo o território nacional.

5	Cofinanciar a implantação e ampliação dos CRAS e serviços continuados da proteção social básica, a serem instalados, gradativamente, conforme estabelecido na NOB/Suas-2005 e estendidos a todos os municípios brasileiros. Cofinanciar sua construção, pessoal e equipamentos para sua instalação.
6	Consolidar os fundos de assistência social como unidades orçamentárias, contemplando: a) a otimização dos fundos como captação de recursos extra orçamentários, com política de incentivo as doações e contribuições de organismos nacionais e internacionais; b) a alocação nos fundos de todos os recursos destinados à assistência social; c) a garantia de vinculação dos fundos ao órgão gestor da assistência social; d) a canalização para os FAS dos recursos de outros fundos correlatos (Fundo de Combate à Pobreza, etc.).

Fonte: Elaborado a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social – Brasília, 2005

O quadro 8 traz o princípio do financiamento do Suas, definindo como financiar e cofinanciar essa política, destaca-se entretanto “a garantia de vinculação dos fundos ao órgão gestor da assistência social” essa foi uma importante medida, que deu maior autonomia aos municípios em relação aos recursos da política de assistência social, garantindo ao gestor além da operacionalização do recurso, ser também o seu ordenador de despesas. Como aponta Tavares (2018) o desenho do seu financiamento na perspectiva dos fundos, é uma forma que busca garantir a correspondência com as necessidades da política, um maior controle, transparência e publicidade, tendo nos conselhos instâncias estratégicas para a efetivação da destinação e aplicação dos recursos.

Quadro 9 - Desafios impostos ao Suas

1	O aporte de mais recursos financeiros, materiais, técnicos e de infraestrutura;
2	A informação;
3	A avaliação e monitoramento da gestão e dos resultados dos serviços, benefícios, programas e projetos;
4	A gestão participativa;
5	Mecanismos de aprimoramento da gestão (Suas-Plano 10; PPA, LOAS, PLAS);
6	Recursos humanos;
7	Financiamento;

Fonte: Elaborado a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social – Brasília, 2005

O Plano Suas/10, terminava apontando seus desafios, mas o documento traz um traçado sistemático de um grande planejamento a ser alçado, visando o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os entes federados, demandando a coordenação dessa política e uma organização de todo o território nacional que verse sobre autonomia dos entes, regulação socioassistencial,

assessorias, sistemas informacionais, equipes, formação continuada, tudo isso considerando as pluralidades e as particularidades, todas elas incidindo em um conjunto de atribuições e responsabilidades que demandam uma estruturação e ampliação na capacidade de gestão.

Na sequência relacionou-se o II Plano Decenal, fruto dos debates travados a partir da X Conferência Nacional de Assistência Social em 2015 que busca traçar as metas para os próximos 10 anos, ou seja, as metas em vigência.

Quadro 10 - Diretrizes do Suas 2016-2026

01	Plena universalização do Suas, tornando-o completamente acessível, com respeito à diversidade e à heterogeneidade dos indivíduos, famílias e territórios;
02	Contínuo aperfeiçoamento institucional do Suas, respeitando a diversidade e heterogeneidade dos indivíduos, das famílias e dos territórios;
03	Plena integração dos dispositivos de segurança de renda na gestão do Suas em âmbitos federal, estadual, do distrito federal e municipal;
04	Plena gestão democrática e participativa e estruturação de política de comunicação em âmbito federal, estadual, do distrito federal e municipal;
05	Plena integralidade da proteção socioassistencial;

Fonte: Elaborado a partir da X Conferência Nacional de Assistência Social – Brasília, 2015

O quadro 10 traz as diretrizes propostas no documento, num movimento contínuo de luta pela efetivação dessa política, que desde sua instituição nos idos de 1993 ainda enfrenta entraves para sua efetivação decorrentes de toda a contradição que permeia o Estado no modo capitalista, com os agravantes descritos em especial para essa política.

Quadro 11 - Metas do Plano Nacional da Assistência Social/2016-2026

1	Universalizar os serviços e unidades de proteção social básica do Suas, garantindo a manutenção e expansão com qualidade;
2	Universalizar os serviços e unidades da Proteção Social Especial, com garantia de ofertas, municipais e, ou, regionais ;
3	Qualificar e alcançar 100% dos municípios com oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
4	Ampliar as equipes volantes e de abordagem social, básicas e especializadas, nos territórios com alto índice de violência, pobreza e de desproteção social, incluindo áreas rurais, regiões metropolitanas, grandes centros, áreas de fronteira e territórios de povos e comunidades tradicionais;
5	Universalizar o acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, alcançando 7% da população idosa sem cobertura de segurança de renda (contributiva e não contributiva) e as pessoas com deficiência, conforme critérios estabelecidos na Lei Brasileira de Inclusão;
6	Aprimorar a gestão do Suas, atualizando suas normativas, assim como do contínuo aprimoramento da gestão descentralizada, compartilhada, federativa, democrática e participativa;
7	Consolidar o Cadastro Único para Programas Sociais na gestão do Suas;
8	Institucionalizar o vínculo Suas, aprimorando a parceria com as Entidades e Organizações de Assistência Social

9	Fortalecer as estratégias de erradicação do Trabalho Infantil em 100% dos municípios com incidência desta situação de desproteção social.
10	Fortalecer 100% dos conselhos e as conferências com os princípios e diretrizes emanadas de uma construção democrática e participativa;
11	Ampliar e aprimorar as ações de capacitação e de formação com base nos princípios e diretrizes da Educação Permanente do Suas, fomentando a Rede Nacional de Educação Permanente do Suas;
12	Potencializar e fomentar a intersetorialidade, como estratégia de gestão, visando ampliar as ofertas da Assistência Social em integração com as Políticas de Educação, Saúde, Trabalho, Habitação, Cultura, Esporte, Direitos Humanos, Segurança Alimentar, Meio Ambiente, dentre outras, de modo a permitir o acesso aos direitos sociais básicos e a ampliação de oportunidades às famílias pobres e marcadas por vulnerabilidades e violação de direitos;
13	Identificar e possibilitar, a todas as crianças, adolescentes e jovens com deficiência fora da escola, de famílias inseridas no Cadastro Único, acesso e permanência no Sistema de Ensino, para além dos beneficiários do BPC, ampliando e aprimorando o Programa BPC na Escola;
14	Identificar e apoiar no acesso ao mundo do trabalho, todos os jovens e adultos com deficiência, beneficiários do BPC e inscritos no Cadastro Único, aprimorando e ampliando o Programa BPC Trabalho;
15	Instituir normativa específica para o Apoio Técnico, ancorada nos princípios da gestão compartilhada, descentralizada, democrática e participativa;
16	Instituir a Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Dependência;
17	Alcançar 80% dos profissionais efetivados na gestão pública da assistência social;
18	Alcançar 100% dos Conselhos de Assistência Social com a participação dos trabalhadores e dos usuários na gestão e no controle social do Suas;
19	Erradicar as situações de acolhimento de crianças e adolescentes motivadas, exclusivamente, pela situação de pobreza de suas famílias;
20	Ampliar a participação dos entes federados no pagamento de profissionais do Suas;
21	Instituir parâmetros para a relação do Suas com o Sistema de Justiça e Sistema de Garantia de Direitos, visando o estabelecimento de fluxos e protocolos de referenciamento e delimitação de competências;
22	Definir parâmetros para a participação dos entes federados no cofinanciamento do Suas, considerando os serviços e de apoio à gestão;
23	Instituir a Política Nacional de Comunicação do Suas;
24	Instituir a Política Nacional de Regulação do Suas;
25	Instituir o Sistema Nacional de Monitoramento do Suas;
26	Assegurar que as receitas da política pública de assistência social e suas despesas com pessoal não sejam computadas para fins dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;
27	Revisar o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios.

Fonte: Elaborado a partir da X Conferência Nacional de Assistência Social – Brasília, 2015

O quadro 11 traz um misto de metas entre os entes federados, mas destaca-se, o que denota a meta nº 2 “Universalizar os serviços e unidades da Proteção Social Especial, com garantia de ofertas, **municipais e, ou, regionais**”. Esse sem dúvida é um grande gargalo na política de assistência social, que pese, que os municípios de pequeno porte 1 não necessitem ter o serviço instalado em um Centro de Referência Especializado da Política de Assistência Social. Mas, precisa estruturar em seu órgão gestor, ou seja, Secretaria de Assistência Social ou Departamento de Assistência Social uma equipe para atender tal demanda, mas isso, por vezes não qualifica o trabalho, demandando um envolvimento maior dos estados,

neste caso, do estado do Paraná, pois na região pesquisada, não encontra-se nenhum serviço regionalizado como preconiza a meta, salvo quando falado em cofinanciamento do equipamento, isso há para alguns municípios da região da Amepar-PR, mas foi entendido como um elemento complicador no Suas. Partindo da certeza que essa política deveria, considerando a pactuação de outras políticas sociais, arcar com os serviços de média e alta complexidade, criando estratégias estaduais para fazê-lo⁶¹.

Outro apontamento que chama a atenção, está na meta 18, considerando que trata-se de um sistema participativo que já completa 15 anos, haver uma meta que contemple a participação de trabalhadores e usuários da política nos Conselhos de Assistência Social, pareceu algo superado, o que demonstra o quão dispare são os municípios nesse território.

Quando deparado com as 27 metas, nota-se que estão traçadas para os três entes federados, contudo, há uma predominância de temas que demandam um forte papel do governo federal, pois são definições no âmbito macro. Dada a conjuntura atual, e a própria mudança que retirou da Política de Assistência Social a condição de um Ministério exclusivo e a Emenda Constitucional – EC/95 aprovada em dezembro de 2017, que congela os gastos sociais por 20 anos, (exceto os juros da dívida pública), e tem por base o gasto efetivo do exercício de 2016 do governo federal; somente incidindo sobre eles o índice de inflação, restou apreender que o Plano Decenal da Assistência Social se forjou em um momento de mudanças significativas e impactantes para todo o contexto das políticas sociais, reiterando seu lugar de luta para permanecer com seu caráter de política pública de direito.

Importante ressaltar que em pesquisa *on-line* identifica-se o Plano Decenal de Assistência Social do Paraná para o decênio 2016-2025, contudo a mesma pesquisa não identificou em nenhum dos municípios do universo desse estudo, o Plano Decenal de Assistência Social Municipal para o decênio proposto. E, *in loco*, confirmou-se que nenhum município pesquisado, dispõe de Plano Decenal Municipal da Assistência Social.

Retoma-se a resolução nº 1 de 2017, já citada nesse estudo e disponível no sítio do Ministério da Cidadania, na página que hospeda a CIT, e versa sobre o pacto de aprimoramento do Suas quadriênio 2016-2019, que frisa em

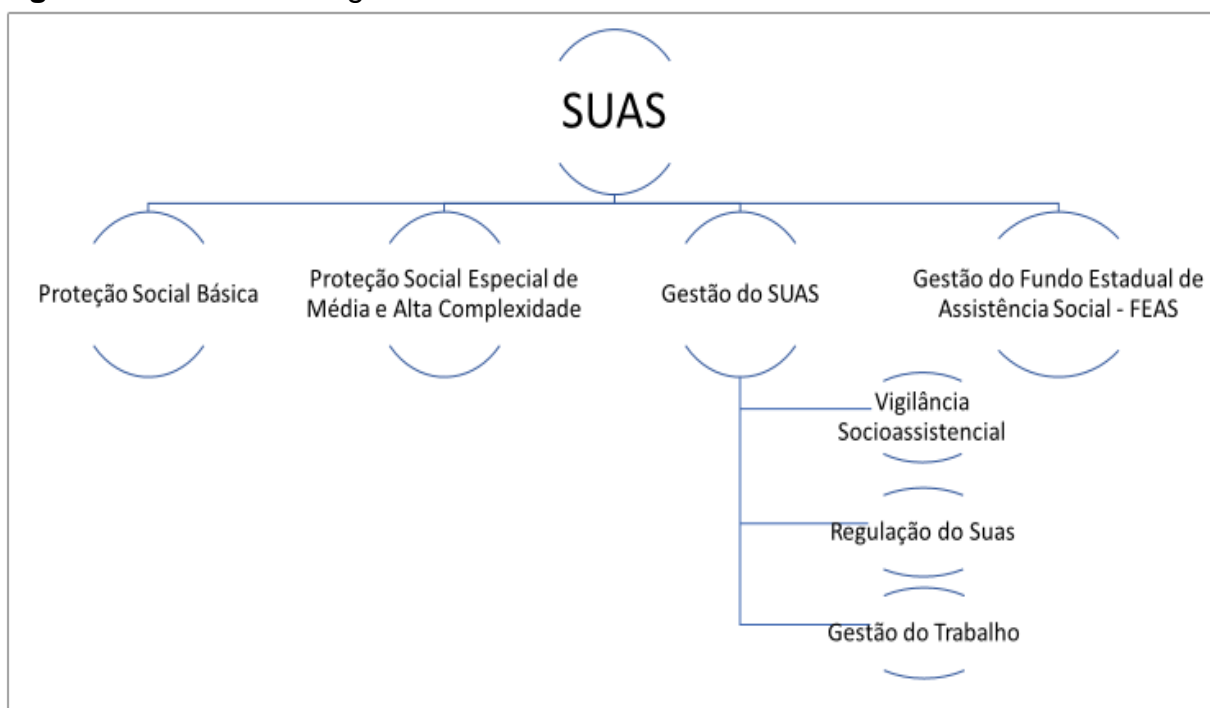
61 Abordar-se-á essa questão na conclusão desse estudo.

consonância com o Plano a nível federal que os pilares de sustentação do Suas estão no aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social, em seus diferentes aspectos como gestão do trabalho, vigilância socioassistencial, gestão financeira, regulação; busca-se na resolução compreender o que está preconizado para gerir o Suas, ou seja, os órgãos gestores dessa política, identificado no art. 6 alínea II

[...] g) instituir formalmente nos estados as áreas estratégicas do Suas, quais sejam: 1. Proteção Social Básica; 2. Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade; 3. Gestão do Suas, com suas subdivisões de Vigilância Socioassistencial, Regulação do Suas e Gestão do Trabalho; e 4. Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS (DOU nº 80, 27 de abril de 2017),

A fim de visualmente identificar a estrutura requerida para a operacionalização do sistema, que apesar de constar como pactuação dos estados, também é requerida aos municípios considerando tratar-se de pactos federativos, em cuja, responsabilidade estão todos os entes da federação e conforme NOB/Suas-2012 em seu art. 17 que trata das responsabilidades do municípios independente ao seu porte para a gestão da Política de Assistência Social através do Suas, faz-se necessário que o órgão gestor municipal se organize na forma ilustrada na figura 4.

Figura 4 - Áreas Estratégicas do Suas



Fonte: Produzido pela autora a partir do Pacto de Aprimoramento do Suas para o Quadriênio de 2016-2019 (Resolução CIT nº 1 de 22/02/17);

A figura 4, visa demonstrar a organização administrativa requerida para a gestão qualificada do Suas e será fruto de análise no próximo capítulo desse estudo, refletindo as possibilidades concretas dos municípios de pequeno porte 1 de modo geral e em particular dos municípios estudados.

Por fim, considerando a Resolução da CIT Nº 13, de 4 de julho de 2013, que estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - Suas, para o quadriênio 2014-2017, referendada pela Resolução do CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013.

Buscou-se traçar os elementos indutores do pacto de aprimoramento proposto aos municípios, através dos subsídios contidos no sistema de informação “Rede Suas”, e as reproduzir no quadro 12, para tal, informa-se que o questionário original possui 19 itens a serem preenchidos, que correspondem a 19 metas, contudo para efeito desse estudo, reproduziu-se apenas 11 itens/metad, pois as demais (8 metas) não se aplicavam aos municípios de pequeno porte 1, que é o universo de análise, por fim se faz necessário esclarecer que só fora efetuado a pesquisa nos municípios estudados.

Quadro 12 - Situação dos municípios pesquisados quanto ao pacto de aprimoramento

Item	Meta	Cafeara	Guaraci	Lupionópolis	Miraselva	Pitangueiras	Prado Ferreira	Sabáudia
01	Acompanhar pelo PAIF as famílias com até 1/2 salário registradas no Cadastro Único	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
02	Acompanhar pelo PAIF as famílias com membros integrantes do BPC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
03	Inserir no CadÚnico os beneficiários do BPC	SIM	Não	SIM	Não	Não	SIM	Não
04	Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF	Não	Não	SIM	Não	Não	Não	Não
05	Reordenar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Não	Não	Não	Não	Não	Não	SIM
06	Aderir ao Programa BPC na Escola	SIM	Não	SIM	Não	Não	SIM	Não
07	Desprecarizar os vínculos trabalhistas	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
08	Estruturar as SMAS com formalização de áreas essenciais	Não	SIM	Não	Não	Não	Não	Não
09	Adequar a legislação Municipal à Legislação do Suas	Não	SIM	Não	Não	Não	Não	Não

10	Ampliar a participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência Social	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
11	Regularizar o CMAS como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Produzido pela autora com base nos Relatórios de Informação do Pacto de Aprimoramento 2014-2017- SAGI. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php> . Acesso em: 10/09/2019.

Nota-se no quadro 12 que as metas de nº 7, 10 e 11 obtiveram a conclusão por parte de todos os municípios pesquisados, chama atenção essas respostas, a exemplo da meta 7 que trata da desprecarização do vínculos trabalhistas, e na contramão de pesquisas nacionais, que versam sobre a incidência de contratação precarizada, em razão da própria reestruturação produtiva em curso com o processo mundial das relações de trabalho, e que se acentuam na política de assistência social face a sua construção histórica já discutida. Mas, a despeito de dificuldades no preenchimento dos documentos, optou-se por não inferir nenhum apontamento, apenas mantendo um panorama das respostas seguindo a lógica de construir um corpo de análise dos passos que permeiam à execução do Suas nos municípios citados e a posteriori dedicar-se-á esse conjunto de informações levantadas, para subsídio das análises do capítulo final.

4 A GESTÃO DO SUAS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS: aproximações a um caminho trilhado e um caminho a trilhar

O capítulo anterior demonstrou o caminho percorrido pela política de assistência social para se chegar ao Suas e após sua constituição inúmeras regulações necessárias para sua consistência enquanto sistema, o caminho trilhado deixou pistas das dificuldades vivenciadas para a regulação do Suas em todo território nacional e em particular nos municípios de pequeno porte 1.

Esse capítulo se debruçará em compreender como o Suas foi se constituindo nos municípios da região da Amapá-PR com ênfase nas localidades de menor porte, ou seja, com menos de 10 mil habitantes, assim, dedica-se a problematizar de forma reflexiva como foi se trilhando o Suas na região pesquisada, para ao final refletir o caminho ainda a se trilhar. Portanto, dedicou-se analisar como tem se dado a operacionalização das inúmeras responsabilidades dos municípios

para a efetivação do Suas no âmbito local, para tanto, três eixos centrais foram definidos: o primeiro caracterizando a política de assistência social na região da Amepar; o segundo trazendo notas sobre a gestão da Política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte 1 na região da Amepar-PR; para no terceiro elencar as dificuldades e potencialidades da gestão da política de assistência social sob a ótica dos sujeitos para assim atingir os objetivos propostos nesse estudo.

Inicialmente, caracteriza-se a região denominada Amepar-PR; em um segundo momento descreve-se a política de Assistência Social no âmbito da pesquisa, buscando contextualizar sobre essa organização política da região, para ao final delinear sobre o universo de pesquisa os municípios de: Cafeara, Guaraci, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Prado Ferreira e Sabáudia, apresentando o perfil dos municípios citados e a sua organização quanto à gestão da política de assistência social, qual seja, pela aproximação aos dados pesquisados nos sistemas de informação disponíveis e ainda, os dados provenientes das informações obtidas junto aos municípios.

A finalização do capítulo está dedicada às análises das respostas obtidas a partir do contato direto com os sujeitos pesquisados, como uma última aproximação ao objeto de pesquisa, analisando as dificuldades e potencialidades vivenciadas na gestão. Por fim, dedicou-se a tecer análises entre os relatos obtidos e as observações concluídas a partir da coleta de dados.

4.1 CARACTERIZANDO A REGIÃO DA AMEPAR-PR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Apresentar a região da Amepar-PR, requer compreender esse tipo de organização, considerando o pacto federativo brasileiro como um importante aglutinador para fortalecimento dos municípios, uma vez que como aponta Bento (2003) esses são a unidade menos autônomas da federação, e para esta pesquisa isso se intensifica em se tratando de pequeno porte.

O Paraná segundo o IBGE tem uma população estimada para 2019 em 11.433.957 habitantes, distribuídos em 399 municípios dos quais 305 municípios possuem até 20 mil habitantes, e dispõe de uma Associação dos Municípios do Paraná - AMP, fundada em 20 de agosto de 1964, que é sua representante oficial. O site da associação declara que a “AMP possui caráter privado, é apartidária, filiada à

Confederação Nacional dos Municípios – CNM, liderando o movimento municipalista estadual”. Tendo como objetivo a defesa dos interesses dos municípios do Estado, e ente as atribuições fornecer informações atualizadas sobre as transferências constitucionais e o movimento municipalista⁶² (PARANÁ/AMP, 2006).

Para ilustrar, abaixo indica-se a territorialização das associações intermunicipais do Paraná, figura 5:

Figura 5 - Territorialização das Associações Regionais de Municípios do Paraná



Fonte: <http://www.ampr.org.br/pagina-3.html>

Esta região compreende as distintas estruturas sociais existentes no estado do Paraná, reflexos da diversidade dos condicionantes históricos, culturais, sociais, econômicos e demográficos, e, portanto, confere diferentes estágios de desenvolvimento regional que tornam a organização dos municípios em grupos relativamente homogêneos, um grande desafio para a gestão (CAMPOS *et al.*, 2018).

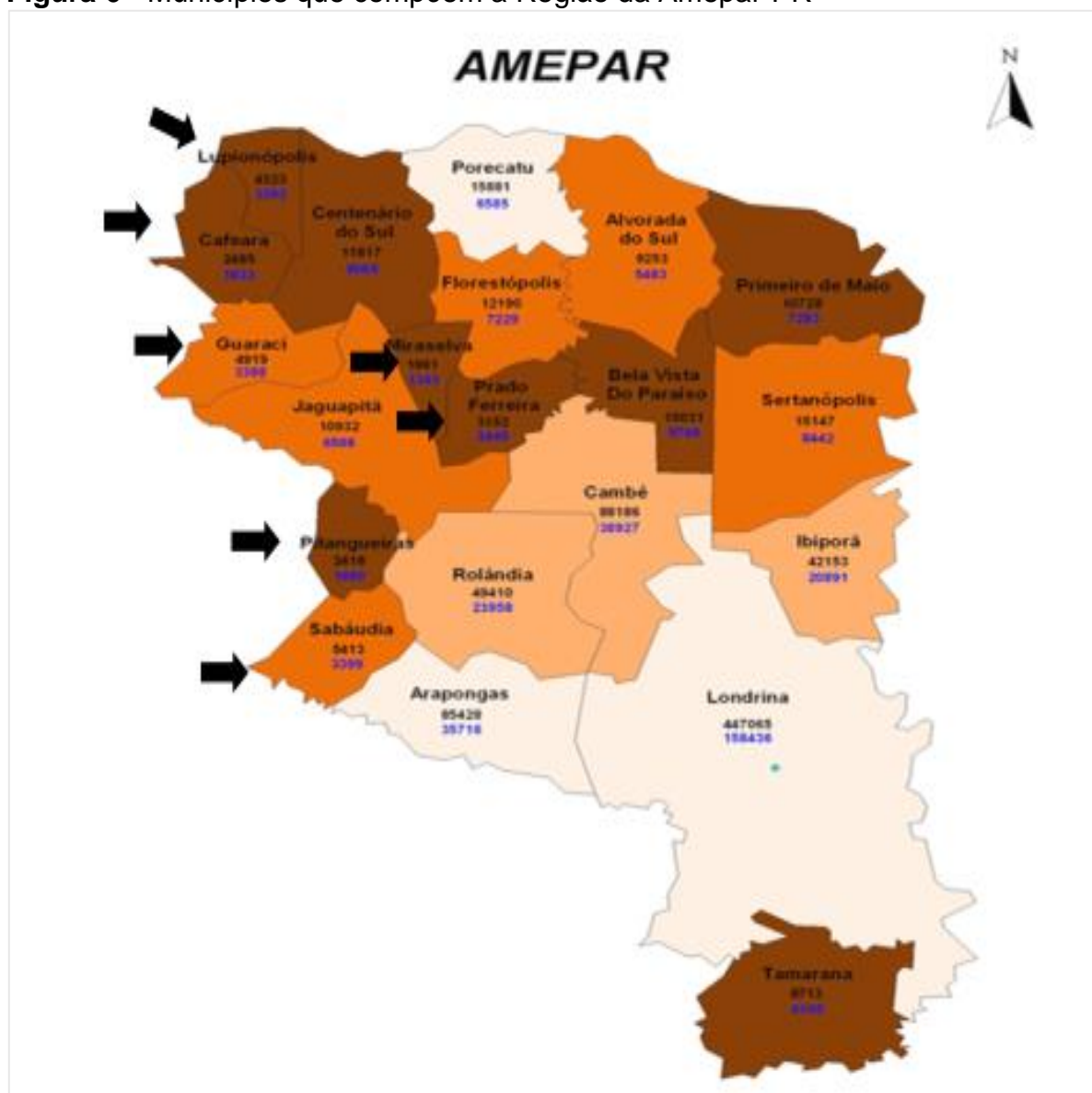
A AMEPAR é uma das 18 associações intermunicipais existentes no estado do Paraná, criada em 1973, atualmente é constituída por 22 municípios. As Associações Intermunicipais formam grupos de

62 O movimento municipalista é uma rede que abrange todo o território brasileiro, integrada principalmente pelos gestores públicos municipais que fazem acontecer o dia a dia dos 5.568 municípios. Esta rede conta com o apoio, articulação, organização, tecnologia, representatividade e orientação técnica de entidades como a CNM e outras com atuação em nível regional e estadual. É a articulação de toda esta rede que fomenta a atuação da CNM e que a legitimando como autêntica entidade representativa dos Municípios em nível nacional. Disponível em: https://www.cnm.org.br/institucional/movimento_municipalista.

municípios com participação de atores públicos que procuram o aparato da organização de grupos de cooperação, articulação de parcerias entre os municípios das regiões próximas, na busca de qualidade na gestão dos serviços prestados e na resolução, conjunta, de problemas orçamentários. São organizações importantes no planejamento estratégico para o desenvolvimento local e regional. Atua diretamente na tomada de decisão e exerce papel de articuladora política (CAMPOS *et al.*, 2018, p. 2).

A representação gráfica dos municípios que compreende a região da Amepar – PR, com a sinalização dos municípios prioritários da pesquisa indicados pelas setas podem ser observadas na figura 6.

Figura 6 - Municípios que compõem a Região da Amepar-PR



Fonte: COEGEMAS - PR com adaptações da autora.

Conforme demonstrado na representação gráfica da figura 6 os municípios de pequeno porte 1 com menos de 10 mil habitantes estão mais afastados do município de Londrina que é a referência na região tanto para a Amepar-PR como para o Escritório Regional que foi utilizado como acesso para os municípios.

Abaixo destaca-se, no quadro 13, o perfil dos municípios estudados. Essa caracterização é importante para identificar com maior propriedade as condições do município em relação a sua população, sua área territorial, sua densidade demográfica; visto que esses elementos impactam na organização do município para pensar a gestão de suas políticas sociais, mas para efeito desse estudo, foi delimitado à política de assistência social.

Quadro 13 - Perfil dos Municípios da Região Amepar com menos de 10 mil habitantes.

Cidade	Pop.2010	Pop. Est. 2019	Área territorial	Densidade Demográfica	Esgoto %	IDH-M	PIB	Sálario Médio 2017	Percentual de Receitas Externas 2015	Pessoal Ocupado 2017
CAFEARA	2.695	2.934	185,8	14,5	2,1	0,693	21.779,97	2,1 S.M	80,60%	328 - 11,3%
GUARACI	5.227	5.502	211,68	24,69	3,6	0,698	19.286,80	2 S.M	87,40%	877 - 16%
LUPIONÓPOLIS	4.592	4.920	121,06	37,93	38	0,710	18.910,61	2,1 S.M	84,40%	886 - 18%
MIRASELVA	1.862	1.806	90,29	20,62	12,3	0,748	21.446,17	2,2 S.M	95%	293 - 15,6%
PITANGUEIRAS	2.814	3.224	123,22	22,84	11,7	0,710	21.874,69	2,3 S.M	93%	406 - 12,9%
PRADO FERREIRA	3.434	3.753	153,39	22,39	30,8	0,710	27.104,01	2 S.M	94%	931 - 25%
SABÁUDIA	6.096	6.827	190,32	32,03	4,1	0,740	52.950,19	2,1 S.M	89,30%	4.541 - 67,8%

Fonte: Produzido pela autora com dados censitários do IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr> >. Acesso 25 de setembro de 2019

Quando analisado esses dados emitidos por órgãos federais, que traçam “um retrato regional” e que revelam, por exemplo o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH dos municípios estudados, conforme quadro 13, verifica-se que variam entre 0,6 a 0,7 o que é considerado médio desenvolvimento humano, já os relativos ao esgotamento sanitário demonstram índices baixos e variados na região variando desde 2,1% para os município de Cafeara, a 38% para o município de Lupionópolis. No entanto, todos os municípios demonstram a precariedade no quesito saneamento básico da população dessas cidades. Quanto ao salário mínimo, uma variação entre 2 salários mínimos a menor e 2,3 salários mínimos o maior, ou seja, variando de R\$ 1.996,00 a R\$ 2.295,40 esses valores demonstram que a população dos municípios pesquisados acompanham a média salarial do estado de Paraná que obteve R\$ 2.239,00 e a média nacional que aponta R\$ 2.039,00, segundo IBGE (2019).

Os dados do quadro 13 que deteve maior interesse para pensar a gestão da política de assistência social nesses territórios, relaciona-se com a densidade demográfica que obtém uma variação de 14,5 habitantes por km², sendo o de menor densidade e 37,93 habitantes por km² o de maior densidade. Todavia, mesmo com essa variação nota-se que as regiões pesquisadas não tem concentração de pessoas, sendo municípios com áreas rurais que demandam um maior empenho para pensar a gestão dessa política, viabilizando o acesso da população aos serviços socioassistenciais ofertados.

Por fim, quando analisado o percentual de receitas externas de cada município, esse dado revela o percentual de receitas do município oriundas de fontes externas, e observa-se o grau de dependência desses municípios variando de 80,6 % a 95 %; certifica-se que estes percentuais vão ao encontro dos dados nacionais que revelam, que 70% dos municípios brasileiros dependem em mais de 80 % de receitas externas. Esses dados tornam-se muito relevantes para pensar as possibilidades dos municípios para fazer a gestão compartilhada do Suas, em que pese o cofinanciamento federal e estadual. O dado deixa claro que a capacidade financeira dos municípios é bastante reduzida, o que reduz sua autonomia.

Acerca desse dado representativo que foi indicado, concilia-se com o apontamento dos autores Almeida e Alencar (2011) quando expressam:

Desse modo, o processo de descentralização das políticas públicas que se redesenhou [...] e na sua vinculação aos processos de valorização do governo local [...] acabou se configurando num híbrido entre descentralização e municipalização. Se o primeiro termo expressa uma arquitetura institucional mais democrática, **o segundo acaba reatualizando o centralismo, mesmo que de forma disfarçada**, na medida em que **a autonomia do poder local é bastante relativizada** em função de o processo de descentralização ter se efetivado mais na órbita da execução das políticas públicas do que em relação aos **mecanismos de captação** e definição das formas de uso dos recursos (ALMEIDA; ALENCAR (2011, p. 69 **grifo nosso**).

Diante da problemática que envolve a municipalização, segue-se agora já localizados geograficamente, à descrição do panorama situacional dos municípios estudos, imbuídos de fatores causadores das dificuldades apresentadas para o processo de descentralização das políticas sociais em geral, e da assistência social em particular. Buscou-se caracterizar, do ponto de vista do processo de

descentralização da política de assistência social, nos municípios da região da Amepar-PR, e para tal utiliza-se do estudo de Rizzotti (1999) e Campos *et al.* (2018).

Em se tratando da política de assistência social os estudos de Rizzotti (1999) apontam como isso ocorreu na região proposta, e sobre tal a autora esclarece:

Naturalmente, o percurso da descentralização foi bastante diverso no conjunto de municípios estudados. Se, da perspectiva da população, em geral, e dos usuários da política, trilhar o caminho da descentralização requeria a edificação de formas eficazes de participação popular e controle social, do ponto de vista dos gestores encarregados da política isso significava introduzir mudanças qualitativas nos planos técnico e administrativo, que a colocassem em consonância com as possibilidades de avanço democrático no contexto do poder local (RIZZOTTI, 1999, p.187).

Esse, apontamento da autora vai ao encontro com o que revelou ARRETCHE (2000) em âmbito nacional, quando a autora concluiu que até 1997 somente 33% de todos os municípios brasileiros estavam descentralizando suas ações no âmbito da assistência social. A autora revela em sua pesquisa que as atribuições ora delegadas aos municípios implicariam em riscos financeiros “visto que uma vez habilitado, passaria a responder por todas as ações diretas de assistência em seu território (ARRETCHE, 2000, p. 55). Assim, conclui-se que o Paraná não foi exceção e sim compartilha da regra vivenciada nos estados da federação, uma vez que descentralizar as políticas sociais em particular a política de assistência social, acarretava incertezas.

É mister citar que o Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná – CEAS, órgão deliberativo e essencial para as exigências propostas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1993, do estado do Paraná foi instituído sob a lei nº 11362 em 12 de abril de 1996. O que reafirma para além de incluir a definição na constituição, requer um envolvimento participe de todas as esferas em especial o que diz respeito à organização administrativa, inclusive, sem mencionar o próprio fundo público em todas as instâncias, como tratado no capítulo anterior.

Adentrando à particularidade da região da Amepar – PR, Rizzotti (1999) fez um estudo sobre todas as localidades, contudo, para efeito deste trabalho recorreu-se aos municípios de pequeno porte 1, dado que, trata-se dos municípios em

que todas as dificuldades elencadas aos municípios maiores se dão de forma agravada, devido suas fragilidades já expostas.

Assim a autora expressa,

Para um terceiro grupo de municípios, formado pelas sete localidades que possuíam entre 10 e 20 mil habitantes - Porecatu, Bela Vista do Paraíso, Sertanópolis, Centenário do Sul, Primeiro de Maio, Florestópolis e Jaguapitã - os resultados de nossa investigação evidenciaram condições significativamente desfavoráveis à implantação da política de assistência social descentralizada (RIZZOTTI, 1999, p. 200).

A autora vai concluir que naquele período “vários elementos presentes na esfera local mostravam-se inadequados à realização da gestão descentralizada da política de assistência social, e tinham de ser solucionados para sua efetiva implantação” (p. 201). E ainda aponta que, o elemento central a ser enfrentado estava na divergência da proposta de uma política de assistência social descentralizada e as formas convencionais de organização das políticas públicas naqueles municípios, referindo-se sobretudo ao estabelecimento do controle social sobre a organização e execução dos serviços e sobre a movimentação de recursos financeiros alocados na política (RIZZOTTI, 1999). Sem mencionar a própria estrutura administrativa da assistência social que via de regra, subordinava-se aos órgãos da saúde ou ao próprio Gabinete dos Prefeitos.

[...] a precária estrutura técnica, administrativa e financeira dos órgãos gestores da política de assistência social nesses municípios tivesse por causa somente uma insuficiente ação administrativa do poder público local. Ao contrário, essa precariedade conjuminava-se perfeitamente com a generalização de um trato de caráter “politiqueiro” para as ações de assistência social (p. 202).

Quanto aos municípios ainda menores no campo populacional, sendo naquele momento pesquisado por Rizzotti, Alvorada do Sul, Cafeara, Guaraci, Mirassella, Pitangueiras e Sabáudia; esses particularmente despertam interesse, pois excetuando Alvorada do Sul, que atualmente excede 10 mil habitantes, os demais compõem juntamente com Lupionópolis e Prado Ferreira o universo desta pesquisa. A autora à época, define que havia similaridades que dificultavam o processo de implantação dos princípios e diretrizes da LOAS nessas localidades, contudo afirma,

[...] mas o grau de centralização das ações de assistência social nas mãos do prefeito municipal era mais acentuada e a carência de recursos financeiros mais aguda. Por isso, esse foi o conjunto de municípios no qual o processo principiou mais tardiamente, sendo iniciado somente após a gestão política da Associação de Municípios do Paraná, que enviou correspondência a todos os municípios indicando a necessidade de criação do Conselho Municipal de Assistência Social e de elaboração do Plano Municipal de Assistência Social para o ano de 1997 (RIZZOTTI, 1999, p. 207).

Muito apropriado identificar que a organização da Amepar-PR teve um papel fundamental na estruturação de tais municípios, revelando um caráter político importante de tal organização, uma vez que no âmbito federal e estadual já havia tal prerrogativa, mas a influência política regional foi determinante nesse processo como parte de um sistema federado.

Isso corrobora com as considerações de Campos *et al.* (2018), que a Amepar-PR atua diretamente na tomada de decisão e exerce papel de articuladora política, e, em razão da organização do Estado brasileiro, torna-se importante conhecer o formato de coordenação federativa existente na relação de cooperação estabelecida entre os municípios da Amepar-PR, identificando, assim como as gestões se organizam para responder as demandas relacionadas às políticas sociais, neste caso, particularizando a política de assistência social.

Mas, apesar do reconhecimento da importância da articulação dos municípios, destaca-se na fala da autora, o centralismo do poder, característica marcante dos municípios brasileiros dada sua característica de país colonizado, como bem retratou Sérgio Buarque de Holanda no célebre *Raízes do Brasil*,

[...] somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra. [...] o certo é que todo fruto do nosso trabalho ou de nossa preguiça parece participar de um sistema de evolução próprio de outro clima e de outra paisagem (HOLANDA, 1976, p. 3).

O autor faz menção aos países europeus que aqui aportam, nessa lógica, de apropriação da riqueza, tacitamente são absorvidas, admiradas por moralistas e sancionadas pelo governo. Uma marca tão forte, que para o autor resulta largamente nas formas de organização perpetuadas no Brasil “em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior, respeitada e temida” (HOLANDA, 1976, p. 5), e assim segue hereditariamente os

donos da terra, das cidades, dos governos, e isso acentua-se, por vezes, nos menores municípios brasileiros.

Essa reflexão acerca das características colonialistas brasileiras, são um elo para remeter às origens ainda tão presentes na forma de alguns governos tratarem a coisa pública, e só se faz essa menção para evidenciar o terreno no qual o Suas vai se constituindo, como traz Couto *et al.* (2014) um terreno que requer uma criticidade radical, sólida e constante e principalmente, onde a política de assistência social acontece (o local), ou como diria Dirce Koga “no miúdo”.

Buscou-se na Lei Orgânica dos municípios pesquisados, o que estava previsto à política de assistência social, a fim de identificar quais são as definições do município para essa política, considerando que após a Constituição Federal de 1988, tornando o município um ente federado era necessário organizar-se para tal empreitada, ou seja, a nova arquitetura institucional, já mencionada e isso inicia-se com a organização do município em sua lei orgânica.

Quadro 14 - Lei Orgânica dos Municípios Pesquisados – Seção da Assistência Social

Município	Texto de Referência à Política de Assistência Social constante na Lei Orgânica do Município
CAFEARA Editada: 2004	<p>SUBSEÇÃO II - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <p>Art.152 - A assistência social, será prestada a quem dela necessitar, com recursos do município, do estado e da União, objetivando:</p> <p>I – proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>II – o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;</p> <p>III - A promoção da integração ao mercado de trabalho;</p> <p>VI – habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiências, e promoção de sua integração à vida comunitária;</p> <p>Art. 153 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:</p> <p>I – descentralização político-administrativa, cabendo ao Município a coordenação e execução dos respectivos programas, bem como a entidades beneficentes e de assistência, observadas à competência da União e do estado do Paraná.</p> <p>II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle de tais ações.</p> <p>Parágrafo Único – para cumprimento do disposto no Inciso II do caput deste artigo, a lei instituirá o Conselho Municipal da Assistência Social, garantida na sua composição a representação dos seguimentos da sociedade organizada.</p>
GUARACI Editada: 1990	<p>SUBSEÇÃO II - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <p>Art. 96 – a assistência social será prestada a quem dela necessitar, com recursos do município, do estado e da União, objetivando:</p> <p>I – a proteção à família, à maternidade, infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>II – o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;</p> <p>III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;</p>

	<p>IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.</p> <p>Art. 97 – as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes e organizadas com base nas seguintes diretrizes:</p> <p>I – descentralização político-administrativa, cabendo ao município a coordenação e a execução dos respectivos programas, bem como a entidades beneficentes e de assistência, observadas as competências da União e do estado do Paraná;</p> <p>II – participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle de tais ações.</p> <p>Parágrafo Único – para cumprimento do disposto no inciso II do caput deste artigo, a lei instituirá o conselho municipal da assistência social, garantida na sua composição e representação dos segmentos da sociedade organizada.</p>
<p>LUPIONÓPOLIS Editada: 1990 Última alteração: Emenda 01 da Lei Orgânica de 05/04/2005</p>	<p>SUB-SEÇÃO II - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <p>Art.150 A assistência social será prestada a quem dela necessitar, com recursos do município, do estado e da União, objetivando:</p> <p>I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>II - o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;</p> <p>III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;</p> <p>IV - a habilitação, e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.</p> <p>Art.151 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:</p> <p>I - descentralização político-administrativa, cabendo ao Município a coordenação e a execução dos respectivos programas, bem como as entidades beneficentes e de assistência, observadas às competências da União e do estado do Paraná;</p> <p>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle de tais ações.</p> <p>Parágrafo único - Para cumprimento do disposto no inciso II do "caput" deste artigo, a lei instituirá o Conselho Municipal da Assistência Social, garantida na sua composição e representação dos segmentos da sociedade organizada.</p>
<p>MIRASELVA Editada: 1990</p>	<p>SEÇÃO VI - DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <p>Art. 200 – A ação do Município no campo da assistência social objetivará promover:</p> <p>I – a integração do indivíduo, homem ou mulher, ao mercado de trabalho e ao meio social;</p> <p>II – o amparo à velhice e à criança abandonada;</p> <p>III – a integração das comunidades carentes;</p> <p>IV – assistência médica, psicológica e jurídica ao homem e à mulher e seus familiares vítimas de violência;</p> <p>V – a plena integração dos homens e das mulheres portadores de qualquer deficiência física na vida econômica e social e o total desenvolvimento de Suas potencialidades, assegurando a todos adequada qualidade de vida em seus diversos aspectos.</p> <p>Art. 201 – A lei disporá sobre a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social, no qual garantir-se-á a participação das associações representativas da comunidade, objetivando a formulação e o desenvolvimento dos programas de assistência social no Município.</p>

<p>PITANGUEIRAS Editada: 1990 EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº. 046, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2017.</p>	<p>SEÇÃO III - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <p>Art. 141 – A assistência social será prestada pelo Município a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo:</p> <p>I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>II - o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;</p> <p>III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;</p> <p>IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.</p> <p>Parágrafo único – As ações e serviços do Município na área de assistência social serão realizados com recursos do orçamento de seguridade social, além de outras fontes, e serão organizadas e executadas com base nas seguintes diretrizes:</p> <p>I – de comum acordo com entidades beneficentes e de assistência social, com sede no seu território;</p> <p>II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política e do controle das ações, sob todos os aspectos.</p>
<p>PRADO FERREIRA LEI Nº 11.267 1997</p>	<p>CAPÍTULO III DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <p>Art. 219 O Município assegurará, no âmbito de sua competência, proteção e assistência à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como a educação excepcional, na forma da Constituição Federal.</p> <p>Parágrafo único. Observadas as normas gerais federais, compete ao Município coordenar e executar as ações governamentais na área social, com a participação das entidades assistenciais e outras representativas da comunidade na formulação das políticas e no controle das ações sociais.</p> <p>Art. 220 A ação do Município no campo da assistência social objetivará promover: I - o amparo às crianças, aos adolescentes e aos idosos carentes;</p> <p>II - a capacitação profissional dos menores abandonados;</p> <p>III a integração do indivíduo ao mercado de trabalho e ao meio social;</p> <p>IV a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e sua integração a vida comunitária.</p> <p>§ 1º A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.</p> <p>§ 2º O Município prestará cooperação técnica e financeira, inclusive com a alocação de recursos humanos especializados, nos termos da lei municipal específica, às entidades organizadas da comunidade que desenvolvam ações na área da assistência social e da educação especial.</p> <p>Art. 221 Para a efetivação do disposto no parágrafo único do Artigo 219, a lei municipal instituirá o Conselho Municipal de Assistência Social, de caráter deliberativo, estabelecendo sua composição, organização, funcionamento e atribuições.</p>
<p>SABÁUDIA EDITADA EM 1990 Atualizações até a emenda Nº 008/2016 de 14 de dezembro de 2016.</p>	<p>SEÇÃO III DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <p>Art. 123 - O Município assegurará, no âmbito de sua competência, a assistência social, em conformidade com as disposições constitucionais.</p>

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de consulta às Câmaras Legislativas dos municípios do universo da pesquisa, 2019.

Dos 7 municípios de menor população da região da Amepar-PR foram observados que 5 municípios organizaram suas leis orgânicas no ano de 1990, seguido pelo município de Prado Ferreira que foi emancipado no ano de 1997. Quanto à Cafeara apesar da constituição do município ser datada de 1955 o site da prefeitura e da câmara legislativa do município indicam a Lei Orgânica nº 01/2004 e não foi encontrado nada anterior.

Identificando os elementos constituídos nas respectivas leis orgânicas, foi observado similaridades entre eles, excetuando Miraselva e Sabáudia. A primeira, Miraselva, fora percebida divergências com o texto constitucional e ainda um misto entre saúde e assistência social, que não condiz com o que mais tarde preconizará a LOAS (1993). Contudo não foi localizado alterações na legislação municipal. Já o segundo município Sabáudia foi o mais sucinto de todos, e pouco definiu na sua lei orgânica as responsabilidades dessa política no município, apenas cita as disposições da Constituição, foi observado ainda, que apesar de ser o município com a alteração mais recente na sua lei orgânica datada de 2016, não houve nenhuma alteração quanto à Política de Assistência Social, mesmo havendo um processo de avanço na legislação nacional para a mesma. No geral observa-se pouca atenção aos instrumentos normativos em consonância com as atualizações do âmbito federal, no tocante à política de assistência social, denotando que os instrumentos normativos podem não estar no foco dos municípios estudados.

Passou-se a construir os dados disponíveis a partir dos registros do sistema informacional do Suas – Rede Suas, salientando que as consultas se efetivaram no período que compreende final de 2018 até setembro de 2019, e buscando caracterizar o Suas constituído nos municípios pesquisados e a reflexão sobre eles.

4.1.1 A Gestão da Política De Assistência Social Nos Municípios De Pequeno Porte 1 na Região Da Amepar-PR

Na seção anterior foi visto que a marca mais evidenciada para se considerar a organização do Suas no âmbito local, está no equipamento que operacionaliza a chamada Proteção Social Básica segundo descreve a PNAS/2004 e o Suas. Assim, indica-se no quadro 15 que tem a propositura de refletir sobre a

implantação do Suas, nos municípios pesquisados, considerando que a implantação do mesmo está ligada à instalação de um Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, assim, cientes que o Suas foi implantado no ano de 2005, os dados revelam nos municípios pesquisados, que a capilaridade do equipamento essencial a qualquer porte de município, foi implantado, conforme quadro 15

Quadro 15 – Dados de implantação do CRAS

Município	Nome do CRAS	Data de Implantação	Assistente Social	Psicólogo
CAFEARA	CRAS Cafeara	31/01/2011	1	1
GUARACI	CRAS Guaraci	01/05/2010	1	1
LUPIONÓPOLIS	CRAS Lupionópolis	01/11/2010	2	1
MIRASELVA	CRAS Bem Viver	01/09/2007	1	1
PITANGUEIRAS	CRAS Caminhos da Vida	01/03/2010	1	1
PRADO FERREIRA	CRAS Prado Ferreira	12/11/2012	2	1
SABÁUDIA	CRAS Clube das Famílias	01/12/2007	1	1

Fonte: Quadro produzido pela autora com base nas informações contidas nos sistemas Rede Suas <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas> >. Acesso 15 de março de 2019.

O quadro 15 apresenta a data existente no sistema de informação da política de assistência social e a data da implantação do equipamento CRAS. Equipamento esse de relevante importância e central para a política de assistência social e que aparece em todos os documentos regulatórios como condição para o aceite ao Suas em todos os portes de município, assim, chamando a atenção quando se observa que nenhum dos municípios pesquisados efetivou seu CRAS no ano de implantação do Suas. Ao contrário, há uma variação considerável nas datas, sendo que Miraselva e Sabáudia o efetivaram no ano de 2007 e os demais a partir de 2010. Portanto, formalmente tem-se uma variação de 2 a 5 anos de implantação do equipamento.

Esse dado, precisa ser considerado, quando se observam as datas de implantação dos equipamentos nos municípios, constatando o que Arretche (2000) e Bento (2003) expressaram quanto à capacidade dos municípios nesse pacto federativo. Ora que pese as variáveis que demandaram essa tardança na instituição desse equipamento, podendo se elencar alguns apontamentos: a dificuldade de organização a que estão expostos os municípios, a disponibilidade de recursos do ente federal para cofinanciar os serviços no município, e ainda a decisão política dos municípios em aderir ao sistema proposto. No entanto, esta pesquisa, não buscou responder as datas de implantação desse equipamento em municípios de porte maior, portanto, não pode afirmar que isso ocorrera somente em municípios de pequeno

porte, mas, afirma-se que nos municípios pesquisados houve um descompasso entre o Suas constituído nacionalmente e o Suas implantado em âmbito local.

Pairam, assim, algumas indagações, o conjunto de exigências requeridas pelo Suas e propostas enquanto pacto federativo são díspares e observa-se que não se reconhece de fato as discrepâncias territoriais, demográficas, políticas e econômicas dos municípios brasileiros. Para Castro (2008) “o Suas confronta a dispersão de ações agregando-as em um sistema marcado por expressa intenção de racionalidade e organicidade, características adequadas a uma política pública” (p. 76). O que se reflete é a capacidade, inclusive, organizativa dos municípios citados.

Se observado que a implantação do Suas foi definida nas instâncias de pactuação CIB e CIT, requer reconhecer que sua implantação estava articulada e pactuada em todas as esferas, o que pressupõe que todo município detinha a informação, e foi partícipe da aprovação do Suas e suas diretrizes. No entanto, o que se pode constatar, é que entre o pactuado nas instâncias e o efetivado nos municípios há um longo caminho a percorrer.

O que leva para a outra indagação, as instâncias de pactuação são espaços legítimos de participação, discussão, elaboração e definições, contudo paira o questionamento do quanto os municípios de pequeno porte, em particular os de porte 1 são representados? Ou são importantes agentes para legitimar decisões que na prática são exequíveis em municípios com outras capacidades, ou melhor dizendo, de outro porte populacional?

Nessa linha de raciocínio buscou-se reconhecer como estão dispostos os serviços nos municípios da pesquisa, ou seja, o quadro 16, vai revelar as unidades/ equipamentos que ofertam os serviços que compõem a rede socioassistencial, de acordo com as informações prestadas nos órgãos oficiais da política de assistência social, denominado Rede Suas⁶³, portanto, operam a política de assistência social.

63 O Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede Suas) tem a função de suprir as necessidades de comunicação no âmbito do Suas e de acesso aos dados sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Composta por ferramentas que realizam registro e divulgação de dados sobre recursos repassados; acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária; entre outras ações relacionadas à gestão da informação do Suas.

Quadro 16 - CadSuas dados de unidades/equipamentos

Município	Dados informados no CadSuas que compõem a Rede Socioassistencial do município.
CAFEARA	CRAS Cafeara Centro de Convivência: Crianças, Adolescentes e Idosos Centro Dia e Similares Unidade de Acolhimento
GUARACI	CRAS de Guaraci Unidade de Acolhimento Lar Divina Providência Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
LUPIONÓPOLIS	CRAS Lupionópolis Centro Dia e Similares Unidade de Acolhimento - Família Acolhedora Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Unidade de Acolhimento - Sociedade Vicentina Cristo Rei
MIRASELVA	CRAS Bem Viver Centro de Convivência Casa Infantil Centro de Convivência dos Idosos
PITANGUEIRAS	CRAS Caminhos da Vida Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
PRADO FERREIRA	CRAS Prado Ferreira Centro de Convivência Lar de Vivência dos Idosos Centro de Convivência Projeto Crescendo em Cidadania Centro Dia e Similares
SABÁUDIA	CRAS Clube das Famílias Centro de Convivência Centro Juventude Alessandro Salvador Centro de Convivência do Idoso Ives Furlan Centro de Convivência - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

Fonte: Quadro produzido pela autora com base nas informações contidas nos sistemas Rede Suas. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas> > Acesso em: 15 de março de 2019

A partir dos dados coletados, na rede de informação da política de assistência social, deparou-se com os unidades ou equipamentos que ofertam na Proteção Básica e Especial e compõem a rede socioassistencial do município. De acordo com a NOB/Suas (2005, p. 20) “é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social”. Em outras palavras, com quais serviços o município operacionaliza o Suas no âmbito local, e como se observa, um município, Lupionópolis, opera a política de assistência social com cinco serviços, três municípios sendo Cafeara, Prado Ferreira e Sabáudia o fazem com quatro serviços; outros dois municípios: Guaraci e Miraselva contam em sua rede de assistência com três serviços, e por fim, Pitangueiras enfrenta as dificuldades postas à política de assistência social com dois serviços apenas.

Quando observado o quadro 16 em questão, faz-se necessário a reflexão devido a inquietude, se não seriam os mesmos equipamentos ofertados antes do Suas, excetuando o CRAS que assumiram uma nova roupagem. O que é propício a dizer é, antes do estabelecimento do Suas, já havia nos municípios organizações que desenvolviam a assistência à população. Que pese que o Suas é uma grande conquista e a mudança na concepção de serviço, por si só, já se constitui um avanço, pois os delimita como direito, normatiza, tende a qualificá-lo, criando um conjunto de determinações mínimas. Mas, não se pode furtar da reflexão crítica para se identificar de fato nos municípios de pequeno porte 1 quais foram os serviços implementados a partir do Suas, nesses quase 20 anos. Lembrando que a NOB/Suas (2005) reiterava a necessidade de identificar a distância entre a demanda de proteção social face à rede socioassistencial existente, e entre esta, e aquela que se busca alcançar com a implementação do Suas construindo gradualmente às metas em seus referidos planos municipais,

Tais questionamentos não estão relacionados ao Suas em si, mas visam discutir o pacto federativo proposto no Brasil e qual as percepções no que se refere à política de assistência social. Essa não foi efetiva no pacto federativo, pois a política de assistência social quando construiu seu sistema, o Suas, definindo os níveis de Proteção Básica e Especial para execução no município, diferente das diretrizes propostas no Sistema Único de Saúde – SUS, que faz uma diferenciação do que é executado no âmbito do município e no âmbito do estado, mas coloca os dois entes com responsabilidades tácitas de execução. Com isso, diz que respeitar um pacto federativo delega e atribui responsabilidades a cada ente federado, assim, entende-se que cumpri-lo na íntegra exigiria que os estados a exemplo da política de saúde e política de educação, assumissem também a responsabilidade executiva na política de assistência social para um dado nível de complexidade. No caso da política de assistência social, se entende ser a proteção social especial, assim como ocorre na atenção secundária e terciária da política de saúde e o ensino fundamental II e ensino médio na política de educação.

O que se viu na prática e proposto no Suas, atendendo ao dispositivo legal como descreve o art. 13 da LOAS, no que tange as responsabilidades do Estado

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente às associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado (BRASIL, 1993).

Entende-se, que seguindo a lógica do pacto federativo das políticas sociais citadas, caberia ao âmbito municipal somente os serviços que operam à Proteção Básica, ficando a cargo dos estados como ele se organizaria para operacionalizar a Proteção Social Especial, considerando os portes dos municípios do seu estado, utilizando assim, as estratégias para o atendimento, regionalizando serviços assim como faz nas políticas de saúde e educação. Mas, o importante é que os serviços regionalizados estariam sob total responsabilidades dos estados, como ocorre nos casos das políticas citadas, diferentemente do que ocorre no texto proposto pelo Suas que permite a “escolha” entre regionalizar serviços ou apoiar os consórcios em determinados portes.

Segue na íntegra o que está expresso no item de responsabilidade dos estados no que tange à implantação de consórcios públicos e serviços regionais na NOB/Suas.

A efetivação do Suas exige uma política de cooperação federativa entre União, estados, Distrito Federal e municípios, que aprimore instrumentos legais e institucionais de relação entre as esferas de governo. Especialmente no que se refere à proteção social especial, de média e alta complexidade, **é imprescindível uma postura proativa dos estados, na promoção e implantação de consórcios públicos ou convênios de cooperação para serviços regionais e unidades de referência regional.** A coordenação da gestão pública da assistência social nos espaços regionais é “uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais” (NOB/SUAS, 2005, p.96 **grifo nosso**).

Ora, na constituição do sistema já havia plena consciência das dificuldades que seriam vivenciadas nos municípios, em especial, aos de menores portes, para efetivar a proteção especial, e, mesmo assim se constituiu um sistema em que a quase totalidade, senão totalidade dos serviços dessa política seriam executados pelos municípios. E, conforme descrito na norma, os estados deveriam assumir uma postura “proativa”, assim o descrito nas normas minimiza ou estrategicamente permite que os estados eximam ou posterguem suas

responsabilidades. Contudo, considerando o que preconiza um pacto federativo como descrito nesse estudo, entende-se que o ente Estado, deveria assumir a responsabilidade executiva desse nível de proteção na política de assistência social.

Essas orientações se perpetuaram na NOB/Suas-2012, que em seu art.15, inciso III prevê “estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social (p. 22). Novamente reforçando o papel de execução apenas ao ente municipal, em que pese o mesmo artigo traz no inciso IV “organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS (p. 22). Não foi localizado na região de pesquisa nenhum equipamento nessas condições. E buscando localizar as normativas desse tema da CIB e CEAS conforme indicado na NOB/Suas-2012, foi localizado no estado do Paraná resoluções referentes à expansão de cofinanciamento para a Proteção Especial, e deliberações acerca da configuração da regionalização no Paraná⁶⁴, todavia, nas buscas proferidas não foi encontrado nenhum equipamento regionalizado. Que pese a importância do cofinanciamento do equipamento, esse argumento está pautado na responsabilização da atividade em si, como um todo, há uma diferença considerável em executar e cofinanciar, e defende-se que o delineamento do pacto federativo distribui as tarefas de execução nas demais políticas já mencionadas, e não seguiu o mesmo princípio na política de assistência social.

Não se conseguiu nos estudos realizados, identificar os motivos oficiais⁶⁵ que levaram a política de assistência a majoritariamente assumir todas as responsabilidades de execução no ente federado município. Porém, essa questão sempre foi um motivo de inquietude “o porquê” de somente essa política assumir todos os níveis de atendimento no âmbito municipal, ou como trata a legislação, permitir a forma de atuação dos estados em uma espécie de escolha, entre uma ou outra opção, no caso, se refere a modalidade consórcios ou serviços regionalizados.

64 Deliberação nº020/2016 CEAS/PR. Publicada no DIOE nº 9678 de 15/04/2016;

Deliberação nº071/2016 CEAS/PR. Publicada no DIOE nº 9783 de 16/09/2016;

65 Infere-se algumas possibilidades, como ausência de força política para tal distribuição, o caráter já discorrido sobre a herança de “não política da assistência social, que historicamente delegou ao âmbito local as atividades referentes aos usuários dessa política; ou ainda pode-se “especular” sobre questões políticas partidárias que levaram à constituição de uma grande ponte entre união e municípios, enfim, apenas conjecturas, nada documentado que pode elucidar essa divisão ingrata da política de assistência social, no pacto federativo do Suas.

Entende-se que essa negociação entre estados e municípios, perpetua as fragilidades expostas no capítulo um, quando discorreu-se sobre a força política desse ente.

Sposati (2015) vai se posicionar quanto ao pacto federativo proposto no Suas, evidenciando que para a atuação na proteção especial, “não haverá número suficiente de situações que afirmem a instalação de um serviço para poucos usuários” e questionar a difícil tarefa de resolver essa equação,

[...] a atenção social em municípios de baixa concentração populacional requer um formato especial de gestão que introduza respostas às situações que demandam atenções especializadas por meio de articulações intermunicipais, o que, no sistema federativo, **exige a presença da responsabilidade do Governo estadual como fomentador articulador, agregador do avizinhamento de municípios** (SPOSATI, 2015, p. 52-53 **grifo nosso**).

Contudo, o entendimento dessa responsabilidade proposta enquanto, fomentador, articulador, agregador do avizinhamento de municípios preconizado no pacto federativo do Suas, fere o que se entende por pacto federativo brasileiro, insiste-se que essa equação estaria mais próxima de uma solução, se os estados assumissem a responsabilidade executora (expressa de forma clara) de tais serviços e dessa forma, usando as estratégias previstas no pacto federativo do Suas, desenvolveriam estratégias para otimizar os investimentos para a gestão do serviço, sob total responsabilidade dos estados.

O pacto federativo do Suas, instituído há 10 anos, mostra que a categoria “porte populacional dos municípios brasileiros” é insuficiente e necessita de revisão. Alcançar a universalidade da cobertura pelas atenções socioassistenciais exige a inclusão de critérios quantitativos e qualitativos que desvelem características do território e da população que habita os 5.570 municípios brasileiros, como fator de presença/ausência de condições de acesso à proteção/desproteção social. Dentre as questões que se colocam para concretizar os parâmetros do federalismo aplicado na gestão do Suas, está a relação entre porte populacional do município e a responsabilidade dos entes federativos na provisão de proteção social básica e especial para os cidadãos (SPOSATI, 2015, p. 51).

A autora, explicita no texto que em 2015, ou seja, uma década de Suas o pacto federativo proposto necessitava de revisão, em razão, das particularidades vivenciadas em especial nos municípios de pequeno porte 1,

concorda-se com a autora, que nesse porte é inadmissível a forma da pactuação, mas, vai-se além e entende-se que a própria divisão de responsabilidades do Suas precisa ser revista em todos os níveis populacionais, pois defende-se a propositura de seguir a proposta das políticas sociais, saúde e educação na divisão das responsabilidades.

Assim, expressa-se ser convenientemente favorável com os objetivos e princípios estabelecidos pelo Suas, entre ele defende-se fielmente seu objetivo primeiro que versa sobre a consolidação da gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários. Mas, discorda-se da forma como se estabeleceu no Suas responsabilidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; porque na prática quando observado como os serviços são operacionalizados nos municípios a partir do Suas, entende-se que o ente mais frágil da divisão absorveu um ônus que na especificidade do pequeno porte 1 não se consegue operar.

Ainda, no intuito de visualmente demonstrar a capacidade dos municípios pesquisados em operar o sistema, valeu-se de dois instrumentos: o Censo Suas do ano de 2010 e o Censo Suas 2018, que como todo censo se utiliza de um conjunto das operações que visam recolher, agrupar e publicar dados relativos a um momento determinado ou a certos períodos. E no caso do Censo Suas:

Art. 102. Para o monitoramento do Suas em âmbito nacional, as principais fontes de informação são:

I - censo Suas;

II - sistemas de registro de atendimentos;

III - cadastros e sistemas gerenciais que integram o Suas;

IV - outros que vierem a ser instituídos e pactuados nacionalmente (NOB/Suas, 2012, p. 46).

Deste modo, a escolha dos anos citados se deu, por 2010 ser o primeiro Censo denominado Censo Suas e 2018 o último. De antemão informa-se que ambos documentos apresentam similaridades e quando houve divergências, buscou-se identificá-las no quadro 17, a seguir. Ainda, faz-se necessário esclarecer que o documento traz uma infinidade de dados, que por motivos de interesse, tempo, e objeto de estudo, foram reduzidos aos itens identificados como legislação em acordo com o panorama nacional; estrutura administrativa do Suas; característica do órgão

gestor da política de assistência social; a organização das áreas consideradas estruturantes ao Suas, incluindo a organização dada aos serviços e benefícios, conforme reproduzido no quadro 17.

Quadro 17 – Situação descrita pelos municípios Censo Suas 2010

Município	Lei de Suas-Atualização não se aplica a 2010	Estrutura Administrativa	Característica do órgão gestor da AS	Áreas estruturantes do Suas						Serviços e Benefícios			
				Gestão do Suas	Vigilância Socioass.	Gestão do Trabalho	Regulação do Suas não solicitado em 2010	Gestão Fin. Orç.	Avaliação e Monitoramento	Proteção Social Básica	Proteção Social Especial	Gestão Cad Único e PBF	Gestão de Benefícios BPC, Eventuais
Cafeara	-	DEPARTAMENTO DE ASSISTENCIA SOCIAL	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais	Sim, na estrutura formal do órgão	Não constituída	Não constituída	-	Sim, de maneira informal	Não constituída	Sim, na estrutura formal do órgão	Não constituída	Sim, na estrutura formal do órgão	Sim, na estrutura formal do órgão
Guaraci	-	SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	Sim, de maneira informal	Sim, de maneira informal	Sim, de maneira informal	-	Sim, na estrutura formal do órgão	Sim, na estrutura formal do órgão	Sim, na estrutura formal do órgão	Sim, na estrutura formal do órgão	Sim, na estrutura formal do órgão	Sim, na estrutura formal do órgão
Lupionópolis	-	Secretaria Municipal de Promoção Social	Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	Não constituída	Não constituída	Não constituída	-	Não constituída	Sim, de maneira informal	Não constituída	Não constituída	Sim, de maneira informal	Não constituída
Miraselva	-	Divisão de Assistência Social	Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	Sim, na estrutura formal do órgão	Sim, de maneira informal	Não constituída	-	Sim, de maneira informal	Sim, na estrutura formal do órgão	Sim, na estrutura formal do órgão	Não constituída	Sim, na estrutura formal do órgão	Sim, na estrutura formal do órgão
Pitangueiras	-	Secretaria Municipal de Assistência Social	Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	Não constituída	Não constituída	Não constituída	-	Não constituída	Não constituída	Sim, na estrutura formal do órgão	Não constituída	Sim, de maneira informal	Não constituída
Prado Ferreira	-	DEPARTAMENTO DE ASSISTENCIA SOCIAL	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não constituída	Não constituída	Não constituída	-	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída
Sabáudia	-	SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO, AÇÃO SOCIAL E HABITACAO	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais	Não constituída	Não constituída	Não constituída	-	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados Censo Suas 2010 disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>.

Considerando que em 2010 viveu-se o primeiro Censo total⁶⁶ dessa política, buscou-se apreender como os municípios pesquisados se encontravam naquele dado período para poder mensurar sua evolução a partir do comparativo com as respostas do Censo Suas 2018. Nota-se no quadro 17, que dos 7 municípios apenas 2 não deram ênfase a denominação Assistência Social, sendo Lupionópolis e Sabáudia, 4 apresentavam órgãos exclusivos para a área da assistência social, sendo Guaraci, Lupionópolis, Miraselva e Pitangueiras. Há ainda um misto, entre a ênfase da denominação Assistência Social, a constituição de uma secretaria exclusiva ou não e a permanência enquanto departamento, sendo aquele ano 3 municípios com status de secretaria exclusiva, a saber, Guaraci, Lupionópolis e Pitangueiras. Já Cafeara, Prado Ferreira e Sabáudia estavam vinculados a outras políticas setoriais ou ainda ao chefe do executivo, nesse nota-se que Prado Ferreira e Sabáudia não constituíram

⁶⁶ O primeiro Censo dessa política ocorreu em 2007 denominado Censo CRAS, optou-se nesse estudo para fazer um comparativo entre o primeiro Censo denominado Censo Suas, por entender que atende melhor aos objetivos da gestão.

até 2010 nenhuma área preconizada pelo Suas, ao contrário de Cafeara que declara a constituição formal de 4 áreas. Em que pese as diferenças dos dados informados, foram consideradas algumas variáveis, desde a interpretação para responder ao instrumento, relacionada ao entendimento do técnico ou gestor que tinha naquele dado momento tal responsabilidade, quanto aos impactos das respostas. Nota-se a tentativa de constituição inclusive quando se considera dentro de uma estrutura que exige formalidade/legalidade a sua constituição informal, mas se olhado o panorama geral. Por esse motivo optou-se por colorir os quadros descritos como “não constituído” e “constituído de forma informal”, percebendo a dificuldade de implantação da organização necessária para operacionalizar o Suas no ponto de vista da gestão.

Na sequência, o quadro 18 demonstra a evolução descrita no Censo Suas 2018, e assim buscou-se fazer um paralelo ao Censo anterior.

Quadro 18 – Situação descrita pelos municípios Censo Suas 2018

Município	Lei do Suas- Atualização	Estrutura Administrativa	característica do órgão gestor da AS	Áreas estruturantes do Suas					Serviços e Benefícios			
				Gestão do Suas	Vigilância Socioass.	Gestão do Trabalho	Regulação do Suas	Gestão Fin. Orç.	Proteção Social Básica	Proteção Social Especial	Gestão Cad_Único e PBF	Gestão de Benefícios BPC, Eventuais
Cafeara	NÃO POSSUI	SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE CAFEARA	Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	Sim, de maneira informal	Sim, de maneira informal	Não constituída	Sim, de maneira informal	Sim, de maneira informal	Sim, de maneira informal	Sim, de maneira informal	Sim, de maneira informal	Sim, de maneira informal
Guaraci	2013	SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, de maneira informal	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Não constituída	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
Lupionópolis	2015	SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Não constituída	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
Miraselva	2010	DEPARTAMENTO DE ASSISTENCIA SOCIAL	Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Sim, de maneira informal	Não constituída	Sim, de maneira informal	Não constituída
Pitangueiras	NÃO POSSUI	SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, de maneira informal	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Não constituída	Não constituída
Prado Ferreira	NÃO POSSUI	DEPARTAMENTO DE ASSISTENCIA SOCIAL	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais	Sim, de maneira informal	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Não constituída
Sabáudia	NÃO POSSUI	SECRETARIA DO TRABALHO SOCIAL E HABITAÇÃO	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais	Sim, de maneira informal	Não constituída	Não constituída	Não constituída	Sim, de maneira informal	Não constituída	Sim, de maneira informal	Não constituída	Não constituída

Fonte: Elaborado pela autora a partir do dados Censo Suas 2018 disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>. Acesso em:

Dito isso, no quadro 18, acima, indica-se que dos 7 municípios, 6 já dão ênfase à denominação Assistência Social, quanto à exclusividade do órgão, se comparado à 2010 eram 3 secretarias exclusivas, em 2018 são 5, entretanto Prado Ferreira e Sabáudia ainda não conseguiram efetivar sua desvinculação de outras

áreas, essa afirmação não permite inferir se os municípios citados entendem essa desvinculação como essencial ou se ao longo dos últimos 8 anos não fora possível por diferentes motivos. Já Cafeara entre um censo e outro, efetivou tal desvinculação e diferentemente do censo anterior já não considera ter 4 áreas instituídas formalmente, como havia apresentado, o que remete à reflexão da maturidade de compreensão do que de fato é ter as áreas constituídas formalmente. Isso implica em regulações, que por sua vez dependem de um conjunto de fatores, tais como decisão política, condição econômica, capacidade administrativa e recursos humanos.

Em relação aos 3 municípios que já detinham áreas exclusivas para a política de assistência social, as mesmas se mantiveram, o que em tempos de mudanças em âmbito nacional, demonstram uma tentativa de manutenção dessa conquista, contudo se comparado os quadros 17 e 18, encontram-se mudanças nas respostas, algumas inclusive que indicam regressão, mas na realidade podem revelar alguns dados, como maior amadurecimento na concepção do preenchimento do documento, ou, entendimento real do que se considera “estrutura formal” que requer impreterivelmente constar em legislação.

Importante salientar que conforme preconiza a NOB/Suas-2012 no art. 23, inciso

§5º A revisão das prioridades e metas ocorrerá anualmente, sob proposição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, pactuadas na CIT, a partir de alterações de indicadores identificados nos sistemas nacionais de estatística, Censo Suas, Rede Suas e outros sistemas do MDS (p. 26 **grifo nosso**).

Esse, pode ser um elemento para o amadurecimento no preenchimento, e ainda de possibilidades dos municípios em participar das expansões. Mas, também foi notado, municípios que não obtiveram mudanças ao longo dos 7 anos que separam um censo do outro. Da mesma forma, recorre-se a algumas reflexões, a primeira infere sobre a incapacidade econômica para se adequar ao proposto pelo Suas, ainda pode-se indagar sobre a autonomia política de tais municípios em reconhecer suas necessidades, mas aqui considerando o pacto federativo, e a adesão ao Suas essa autonomia fica relativizada, pois é preciso se adequar ao sistema; e por fim, a qual se tem mais afinidade, em razão da construção que foi delineada no estudo, está no próprio modelo do Suas preconizado para o

pequeno porte 1. Esse arranjo é o melhor para esse porte? Esse desenho respeita as condições dos municípios?

Enfim, o quadro do Censo Suas tanto 2010 - quadro 17 como quadro 18 - 2018 apresenta inconsciências, que podem ser deflagradas por variados motivos, tais como a finalidade do preenchimento e retorno do que realizam, existe para os gestores entendimento da necessidade dos dados, veja o que traz a NOB/Suas-2012 acerca dos incentivos

Art. 28. Os estados, o Distrito Federal e os municípios serão agrupados em níveis de gestão, a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do Suas – ID Suas, consoante ao estágio de organização do Suas em âmbito local, estadual e distrital. Parágrafo único. **O ID Suas será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo Suas**, sistemas da Rede Suas e outros sistemas do MDS.

[...]

Art. 30. Os níveis de gestão são dinâmicos e as mudanças ocorrerão automaticamente na medida em que o ente federativo, quando da apuração anual do ID Suas, demonstrar o alcance de estágio mais avançado ou o **retrocesso a estágio anterior** de organização do Suas (p. 27 **grifo nosso**).

Tem-se claro que este instrumento ao avaliar o ID-Suas retroalimenta o IGD-Suas, que conforme traz a NOB/Suas-2012:

Art. 73. O incentivo à gestão do Suas tem como componentes o Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social - IGDSuas-E e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social - IGDSuas-M;

[...]

Art. 75. Os incentivos à gestão descentralizada visam oferecer o aporte financeiro necessário ao incremento dos processos de:

I - gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em âmbito local e regional, tendo por fundamento os resultados alcançados e os investimentos realizados pelos entes federativos, no caso do IGDSuas (p. 37).

Os municípios compreendem essas determinações? Ou usam o incentivo para o que consideram mais importante? Refletindo o descrito e compreendendo as dificuldades até aqui narradas, pode-se inferir que em alguns casos foi revelado minimamente que alguns passos foram atingidos por absoluta necessidade de manutenção dos repasses, pois, como observado o percentual de

receitas externas que demonstram a dependência quase total de recursos advindos de fora do município, e buscou-se nas normativas as sanções em relação ao preenchimento dos instrumentos e identificado:

Art. 40. O Plano de Providências constitui-se em instrumento de planejamento das ações para a superação de dificuldades dos entes federados na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a ser elaborado pelos estados, Distrito Federal e municípios, com atribuições, dentre outras, de:

- I - identificar as dificuldades apontadas nos relatórios de auditorias, nas denúncias, **no Censo Suas**, entre outros;
- II - definir ações para superação das dificuldades encontradas;
- III - indicar os responsáveis por cada ação e estabelecer prazos para seu cumprimento.

Art. 42. O descumprimento do Plano de Providências e de Apoio pelos estados, Distrito Federal e municípios será comunicado aos respectivos conselhos de assistência social e acarretará a aplicação de medidas administrativas pela União na forma a ser definida em norma específica.

§1º Constituem medidas administrativas:

- I - comunicação ao Ministério Público para tomada de providências cabíveis;
 - II - **exclusão das expansões de cofinanciamento dos serviços socioassistenciais e equipamentos públicos;**
 - III - **bloqueio ou suspensão dos recursos do cofinanciamento;**
 - IV - descredenciamento do equipamento da rede socioassistencial;
- (p. 29-30, **grifo nosso**).

Em absoluto, afirma-se que o preenchimento inconsistente dos dados se dá por um ou outro motivo, ou pelo de compreensão, de dificuldades ou até de necessidades, apenas problematizou-se possibilidades, sempre com o olhar solidário, as reais dificuldades que envolvem a execução de um pacto federativo em um país com tamanhas divergências.

É fato que a operacionalização desse sistema exige um papel de atuação dos três entes federados, mas os 15 anos de sistema, vem demonstrando que os municípios de pequeno porte 1 vivenciam sobrecarga de responsabilidades, que por vezes, nos parecem intransponíveis nesse formato. Nogueira (1998) quando analisa as possibilidades da reforma democrática do Estado, traz a mudança como um desafio, ou seja, não somente sócio-histórica ou meramente organizacional – aqui o autor expressa o desafio que implica desenvolvimento e o deslocamento de forças (econômicas, políticas e sociais) “encravadas na sociedade, repletas de interesses e aquisições de que não se deseja abrir mão porque formam o chão que estabiliza um dado modo de vida” (p. 256). Essa reflexão do autor é muito pertinente para pensar

de modo ampliado os impactos das mudanças em municípios de pequeno porte 1, que para além das dificuldades evidenciadas ainda trazem traços fortes e enraizados de um Brasil em que cada um resolve ao seu modo.

4.2 DIFICULDADES E POTENCIALIDADES DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SOB A ÓTICA DOS SUJEITOS.

Nessa subseção a abordagem está voltada às falas dos sujeitos, ou melhor, privilegia as vozes dos que operam a gestão, considerando que a metodologia, já referida na introdução, utilizou como instrumento de coleta de dados questões subjetivas que solicitavam aos sujeitos pesquisados suas percepções acerca das dificuldades e potencialidades em relação ao Suas para municípios de pequeno porte 1.

Para efeito da reprodução dos relatos, a fim de manter o sigilo, informa-se que foram dispostas as respostas em ordem aleatória, apenas identificando numericamente os municípios em: 01, 02, 03, e assim sucessivamente, ainda haverá destaque se a resposta foi produzida por assistente social lotado em órgão gestor ou gestor da política, ou se a resposta foi construída por gestor de outra área de formação⁶⁷.

Considerando a metodologia utilizada, as falas foram sistematizadas em subeixos temáticos complementares de análise, sendo: a política, a organização e a cultura distribuídos em subtítulos denominados: a dimensão política da assistência social: um desafio incessante; a dimensão organizacional/institucional da política de assistência social vista pelos sujeitos como sua potencialidade; e o Suas em município de pequeno porte 1 a partir das considerações dos sujeitos: conflitos de uma dimensão cultural. Mas, ressalta-se que a divisão em subtítulos está posta por questões didáticas, pois, identifica-se que os eixos se complementam ou se inter-relacionam em diferentes momentos da gestão.

⁶⁷ Essa opção foi definida considerando que a partir do Suas, há uma incidência de gestores da política de assistência social com formação em Serviço Social.

4.2.1 A Dimensão Política da Assistência Social: um desafio incessante.

Para abordar o tema dimensão política, a priori, esclarece-se que em uma leitura inicial pode induzir a pensar que as características identificadas nas falas remetem-se à organização dessa política, e de fato referem-se, mas, optou-se nesse estudo em considerá-las enquanto decisão política e sobre tal aspecto, pondera-se como Oliveira (2003) que a efetividade da política de assistência social, como integrante do sistema de proteção social brasileiro, mantém intrínseca relação com a cultura política que sustenta suas ações, como questiona a autora “que comportamentos políticos se inserem nesse contexto?” ou ainda “a que modelos de assistência social dão origem?” (OLIVEIRA, 2003 p. 114).

[...] as prioridades com que são assumidas as questões de combate à pobreza e à desigualdade social, bem como as formas e *timings* de sua concretização, podem diferenciar posições conservadoras, liberais ou democráticas no trato da questão social. (DRAIBE, 1988 apud OLIVEIRA, 2003 p.114)

Esse pensamento torna-se imprescindível para o entendimento, aqui estabelecido, de análise a partir das sistematizações apreendidas das dificuldades elencadas pelos sujeitos, importa salientar que foram adquiridos relatos de técnicos do órgão gestor e dos próprios gestores que convergiam entre insuficiência e rotatividade de servidores, ausência de contratação, falta de técnicos lotados no órgão gestor.

Destaca-se reflexões que partem da compreensão que os três elementos apontados, convergem para além de questões econômicas que possam favorecer tais acomodações. De fato, aqui deparou-se com decisões políticas que não alçam a política de assistência social a mesma atenção dada às outras políticas, e que mantem o *status quo* de uma política que vai se rearranjando como pode, mesmo tendo a seu favor uma legislação importante que a reconhece na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e por fim no Sistema Único de Assistência Social constituído desde 2005 e garantido na legislação a partir de 2011 com a inclusão na LOAS sob o nº 12.345 .

Essa legislação enfrenta ainda a herança conservadora que a assistência carrega e para os autores Yazbek e Santos Paula (2013) esses “desafios, compromissos e responsabilidades, são inúmeros e o SUAS os carregará por muito tempo”, contudo os autores advertem que é preciso “construir mecanismos e estratégias de resistência à cultura política conservadora, (inclusive à nossa própria)” (YAZBEK; SANTOS PAULA, 2013, p. 48). Dessa forma, as falas dos sujeitos, expressam semelhanças quanto às dificuldades referentes aos recursos humanos, mas também denotam outras fragilidades como descreveram o município 1 e 3.

[...] Rotatividade de servidores; Falta de contratação para Proteção especial; Falta de técnicos no órgão gestor; Falta de regulamentação do Suas no município; (Município 1, resposta concedida por Gestor/assistente social e Coordenador de CRAS).

Da mesma forma

[...] Número de recursos humanos inferior à necessidade da política de assistência social que não é prioridade na administração pública municipal, é considerada como despesa não investimento (Município 3, resposta concedida técnico do órgão gestor/assistente social).

O elemento que se destaca nas falas suscita para a reflexão da discussão que envolve a gestão do trabalho no Suas, considerando que o Suas deflagrou uma agenda política e institucional necessária, como descreve Silveira (2011) “esta agenda política qualifica e efetiva a visibilidade da gestão do trabalho como um componente indutor central na consolidação do Suas” (p. 13). Ou seja, a legalidade trazida pelo Suas versa especialmente sobre,

O reordenamento político-administrativo e a implantação das estruturas, equipamentos e serviços, justificam a importância de um tratamento político regulatório à gestão das condições técnicas, políticas e institucionais em que são realizados o trabalho, a gestão e o controle social. (SILVEIRA, 2011, p.13)

Então, compreender o que requer a gestão do trabalho é o primeiro passo para a disputa política, no âmbito local, em voga da sua organização, a autora defende que a desprecarização dos vínculos e das condições de trabalho são centrais para a efetivação do Suas. Contudo, a autora esclarece que essa desprecarização não está somente sob a responsabilidade do município, portanto, sendo

responsabilidade dos entes federados, a partir das responsabilidades compartilhadas nos pactos⁶⁸, Silveira (2011) sinaliza que o Suas idealizou uma progressividade a ser percorrida nos pactos, mas, o que a pesquisa e a conjuntura atual demonstram é ao contrário, vive-se uma regressividade no âmbito dos direitos, incidindo diretamente nas flexibilizações na relação do trabalho e impactando na execução das políticas sociais, e que incidem de forma mais intensa na política de assistência social, em razão das suas marcas históricas.

A questão dos recursos humanos sempre foi um desafio para a administração pública, mas como aponta COUTO (*et al.*, 2014) assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de não política. Ora a assistência social historicamente operada de forma informal, caritativa, benevolente, mesmo após toda a regulamentação legal, ainda não conseguiu de forma efetiva romper sua subalternidade histórica. Como resultado desse legado Oliveira (2003, p. 119) aponta “cristaliza-se, desse modo, à noção de que a Assistência Social se constitui em ação compensatória de desigualdades, destinada apenas a neutralizar os riscos” portanto, via de regra essa será a política preterida no momento de definir as prioridades municipais de contratação.

Assim, a falta de contratação, advém por questões econômicas, mas também pela ordem de importância de uma dada política, e o termo importância aqui, refere-se ao status de política consolidada como pública, tem-se claro que a política de assistência social está respaldada constitucionalmente pelo viés de uma política de direito, mas, ainda não alçou esse caráter no ideário de toda a sociedade, como o fez a política de educação, saúde e segurança pública, que são protegidas inclusive dos índices da Lei de Responsabilidade Fiscal sob nº 101 da Lei Complementar de 4 de maio do ano de 2000⁶⁹.

A partir da reflexão proposta, quando o sujeito do município 3, aponta a alta rotatividade dos funcionários, elemento comum aos municípios de pequeno porte, por variadas razões, dentre as quais destacam-se, os baixos salários, a ausência de planos de cargo e carreiras, as dificuldades pertinentes aos locais menores como ausência de equipamentos que permitem um trabalho mais qualificado e, ainda razões

68 A autora faz menção aos pactos constituídos nas instâncias de negociação do Suas (CIT e CIB).

69 Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dar outras providências. Sancionada pelo Presidente Fernando Cardoso de Mello, tornou-se uma lei conhecida por limitar os gastos públicos, pois estabelece um teto prudencial de despesas.

relativas ao pouco atrativo da própria cidade, enfim uma sucessão de razões que não favorecem a manutenção de um quadro efetivo e que torna comum a alta rotatividade em municípios desse porte.

Mas, essa questão chama a atenção, pois é quase um consenso que há precarização do trabalho para além da política de assistência social, mas diferente dos relatos, o quadro nº 12 disponibilizado nesse estudo no capítulo anterior (subtítulo 3.2), referente ao instrumento preenchido pelos municípios acerca do pacto de aprimoramento do Suas, os 7 municípios pesquisados, à época, responderam que a meta de desprecarização dos vínculos trabalhistas fora atingida.

Assim, pode-se inferir ao menos duas indagações, a primeira sendo que a contratação desprecarizada citada fora resolvida naquele dado momento, mas, que houve regressão do quadro, pelas variáveis já apontadas, que incidem na não permanência nos municípios desse porte. Reafirmando que a rotatividade em municípios desse porte é uma dificuldade que os gestores precisam lidar no seu cotidiano; ou a segunda indagação, que aponta a própria dinâmica da sociedade, ou seja, a necessidade daquele momento já não corresponde à necessidade atual, que pode ser gerado pelo aumento do público que requisita o serviço, uma afirmação bastante lógica, considerando a sociabilidade capitalista. Em ambas as afirmações, os gestores dessa política necessitam enfrentá-las e esse enfrentamento perpassa decisões políticas que envolvem a assistência social.

Ainda sobre os recursos humanos, observa-se que as dificuldades extrapolam a execução do Suas, mas reverberam em todas as suas instâncias, como apontam a respostas do município 4 e 6,

[...] A principal dificuldade seria falta de recursos humanos até mesmo no setor de licitação, jurídico e contabilidade; Outra dificuldade é a falta de autonomia em gerir recursos; Rotatividade de gestor; Falta de entendimento e apoio do gestor público no que se refere a importância da política de assistência social no município; (Município 4, resposta concedida por Gestor).

[...] Dificuldade no orçamento, efetivação, empecilhos colocados pelos contadores; (Município 6, resposta concedida por técnico do órgão gestor/assistente social).

As outras áreas que compõem a organização de um município está intimamente ligada à “boa” gestão de toda uma prefeitura, quando o gestor do município 4 cita a carência em áreas como a licitação, o jurídico e a contabilidade;

isso impacta em situações corriqueiras, gerando os problemas para a política de assistência social, a exemplo da operacionalização do orçamento, quando valores que demoram a serem gastos incidem em bloqueio nas contas do fundo da assistência social, ora, a ausência de um jurídico dotado de recursos humanos suficientes incide na morosidade de todos os processos da prefeitura, uma vez que nada é licitado, comprado e liquidado que não passe por esse setor. Isso atrelado à fala do sujeito “[...] indicando a falta de compreensão do gestor público, da importância da política de assistência social”, colabora para que essa política não seja a prioridade, por exemplo, da área da licitação, do jurídico e da contabilidade; colocando-a em uma fila de espera que contribui para a ineficiência no uso do recurso. Isso, se configura com bastante frequência e já foi apontado nesse trabalho no capítulo anterior, e o qual é retomado aqui,

[...] narrativas que se utilizam das fragilidades ainda presentes no sistema, como a dificuldade na execução de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social aos municípios [...] Tais dificuldades compõem as justificativas adotadas pelo governo para a cristalização da agenda no Suas, especialmente na expansão do financiamento e dos serviços, inclusive os tipificados, mas não cofinanciados (SILVEIRA, 2017, p. 489).

Percebe-se que essa dificuldade é imputada ao Suas, mas de fato ela está atrelada à capacidade administrativa de toda a estrutura que compõe as prefeituras, e em municípios de pequeno porte 1. O conjunto de carências apontadas pelo gestor do município 4 é real, contudo, via de regra a culpabilização fica a cargo somente da secretaria ou departamento de assistência social⁷⁰, colaborando com a falsa impressão que a gestão dessa política é frágil e seus gestores pouco qualificados. O que de fato pode ocorrer, mas não é um elemento isolado, há toda uma responsabilidade dos municípios da sua capacidade organizativa, que inclui qualificar seus agentes, e requer uma decisão do chefe do executivo seguida de investimento em capacitação continuada, o que esbarra na capacidade econômica de tais municípios, e na própria decisão política de melhorar a capacidade administrativa do conjunto de operadores dos serviços públicos.

70 Essa distinção é importante, considerando que ao se constituir um órgão exclusivo, a secretaria, se constitui um orçamento exclusivo, enquanto a permanecia como departamento, via de regra, deixa o orçamento vinculado, ao gabinete do prefeito, e com isso, mantém formalmente uma subordinação.

Quando sistematizadas as convergências apontadas pelos sujeitos que induzem a entender as dificuldades que ainda incidem sobre recursos humanos, traz-se a reflexão acerca da autonomia dos municípios em pensar suas necessidades, conforme deflagram os municípios:

[...] Inexistência de NOB/Rh de equipe mínima para a gestão (Município 3, resposta concedida por Gestor/assistente social).

[...] Somente uma pessoa trabalhando no órgão gestor/departamento. Falta de planejamento das ações. Não saber utilizar os instrumentos de gestão (relatórios, plano municipal) e fazê-los só para cumprir a obrigação. [...] Não há diagnóstico, não sabemos fazer a vigilância socioassistencial (Município 7, resposta concedida por Gestor/assistente social).

[...] Gestores de outras áreas (Município 5, resposta concedida por técnico do órgão gestor/assistente social).

[...] Conhecimento técnico [...] (Município 6, resposta concedida por Gestor/denominado Direção Executiva).

[...] Muitos conselhos municipais sob a responsabilidade da Política de Assistência Social (Município 2, resposta concedida Gestor/assistente social).

As falas acima trazem à inquietação, pois refletem uma dificuldade dos gestores em se colocar frente às suas pastas de gestão, há de se reconhecer por exemplo, que o fato de não haver uma equipe de referência definida na NOB/Rh-Suas indicada para compor o órgão gestor, como cita o município 6, não pode ser a justificativa para não se pensar em qual devem ser os atores presentes nesse espaço apresentando-se argumentos sólidos para demonstrar tal necessidade ao chefe do executivo.

Desta maneira, precede-se de conhecimento da política em questão como demonstrado quando pensa-se a Gestão do Trabalho no Suas, mas além disso, a clareza dos requisitos que o ato de gerir uma política pública, qual seja, requer, como traz Nogueira (1988, p. 190) “atuar como um difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil.”

O sujeito do município 7 traz uma fala contundente e que denota a fragilidade da gestão, e do próprio gestor, quando declara não saber utilizar os instrumentos propostos e afirma que o faz mais na intenção de cumprir protocolos, do

que os utilizar para nortear a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios que dizem respeito à política. Essa fala proferida por um gestor, evidencia que uma das questões referente à gestão está na própria necessidade de qualificação desse espaço de trabalho⁷¹, pois ele é central para o desenvolvimento da política em âmbito local.

Elenca-se que todos os municípios estudados, já vivenciaram as capacitações propostas pelo estado do Paraná em parceria com o Governo Federal, mas vale-se de uma reflexão, as capacitações são operadas de forma conjunta, entre os diferentes portes, e mais uma vez, a reflexão se esse, é o melhor modelo, visto as particularidades e necessidades específicas, podendo haver inclusive inibições ou mesmo um distanciamento do que está sendo tratado frente ao estágio do Suas e dos demais municípios de porte maior. Isso, pode ser um elemento para que tais capacitações não surtam o efeito esperado, quer seja à apreensão dos conteúdos e ou conseqüentemente à qualificação continuada dos atores envolvidos.

Já a fala do município 5 traz a importância de o gestor ser da área social, mas como observado na fala do município 7, isso não é uma garantia, na mesma linha de raciocínio, o gestor do município 6 aborda a necessidade de conhecimento técnico para a área de gestão, evidenciando que há da mesma forma uma fragilidade dessa temática em seu município.

De forma geral na fala de 6 dos 7 municípios foram encontradas fragilidades que incidem em dificuldades para o desenvolvimento da política de assistência social, inclusive podendo ser um dos elementos de pouca respeitabilidade dessa política na visão de outros setores dos municípios. Aqui volta-se à discussão de que é necessária rever o que se constitui Proteção Social, havendo necessidade de um alinhamento conceitual.

Assim, considera-se, que as demandas por proteção social têm relação intrínseca com o modo de inserção do cidadão no processo produtivo e o modo de produção da sociedade de mercado, e como bem apontou Sposati (2005, p. 507) “o alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham o regime da

71 Vale uma reflexão que a partir do Suas houve um investimento importante dessa política em educação permanente, a exemplo, da modalidade CapacitaSuas ofertadas pelos Estados em parceria com o Governo Federal, mas a fala acima, a partir da ciência que o município recebeu tais capacitações, percebe-se que mesmo assim, ainda são insuficientes.

política social adotada em um país em um dado momento histórico”, e isso imputa às políticas sociais, e não é diferente na política de assistência social, alargamentos e encolhimentos, dependendo da correlação de forças e do momento político, econômico e cultural vigente.

O apontamento do município 4, aborda quanto aos diversos conselhos que estão atrelados com a Política de Assistência, não se pode afirmar, se há conselhos indevidos ou se são os que comumente estão vinculados à política de assistência social, mas, independentemente do caso, é preciso ter claro que só constituir conselhos e atrelá-los com a estrutura administrativa do órgão gestor não garante efetividade do controle social e tão pouco qualifica a política. É preciso um posicionamento claro de tais gestores quanto a esse tema nas várias áreas que compõem a estrutura da prefeitura. E, o conhecimento do gestor sobre a temática é imprescindível para abordar e argumentar sobre essa questão. Que controle social, tais gestores estão favorecendo ou cerceando?

Raichelis (2006, p. 110) apontou que “[...] os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos”. Com isso cria-se uma nova relação entre Estado e sociedade civil, e os gestores e trabalhadores dessa política carecem de internalizar esse espaço. A isso, trará Jacobi (2002, p. 143) que “o desafio que se impõe é construir novos hábitos, neutralizar o clientelismo e aproximar o cidadão do processo decisório”.

Já Bento (2003) observa que as posições conservadoras, nutrem um medo da democracia participativa,

A vida política cotidiana é vista assim como uma espécie de ruído, de estorvo que, embora necessário, tolhe e amesquinha o desempenho ideal de uma intervenção técnica e moralmente superior, seja pelo domínio teórico que essa última possuiria sobre a realidade, seja pelo seu comprometimento com o interesse mais amplo e elevado, senão universal (Bento, 2003, p.179).

Em absoluto traz-se essa citação com intuito de interpretar a fala dos sujeitos, mas, sim um alerta, de que a formatação de muitos conselhos, que acaba sendo a realidade de municípios de pequeno porte 1, (com os mesmos atores e vinculados com a mesma política, no caso, a de assistência social) favorece um atropelamento da real vicissitude desse espaço de fortalecimento da política pública,

tornando-se para muitos um “estorvo” quanto à sua exigência face com a sua realidade precária.

Reforça-se as confluências das falas em todos os municípios pesquisados quanto ao caráter político vivenciados nos municípios, exemplificando com a fala de dois sujeitos:

[...] Processo reflexivo diante do cotidiano; Vícios da Prática (conservadorismo); Entraves políticos (Município 2, resposta concedida por Gestor/assistente social).

[...] Falta de entendimento das autoridades do que é a Política de Assistência Social [...] (Município 5, resposta concedida por técnico do órgão gestor/assistente social).

Os depoimentos acima, a exemplo de outros, demonstram elementos importantes, o destaque está no chamado pelo sujeito da pesquisa de “vícios da profissão” aqui remetendo ao conservadorismo presente no fazer da profissão, no caso o Serviço Social, haja vista que a maior parte dos sujeitos entrevistados tem essa área de formação. Mas, a fala pode ser ampliada para o conservadorismo ainda presente na forma de gerir as políticas públicas no Estado brasileiro, em especial se tratando da política de assistência social, uma vez, que quando são reclamados direitos sociais a uma determinada parcela da sociedade, a resposta tende a ser conservadora, assim lembra Florestan Fernandes (1975),

[...] a dominação burguesa não é só uma força socioeconômica espontânea e uma força política regulativa. Ela polariza politicamente toda a rede de ação autodefensiva e repressiva, percorridas pelas instituições ligadas ao poder burguês, da empresa ao Estado, dando origem a uma formidável superestrutura de opressão e bloqueio, a qual converte, relativamente, a própria dominação burguesa [...] (FERNANDES, 1975, p. 303).

Portanto, para muito além de “vícios da profissão”, a todo momento esse Estado se movimenta no sentido inverso à mudança, ou seja, a manutenção de suas formas de atuação, exigindo dos gestores, operadores da política, um exercício constante de perceber esse movimento e suas armadilhas.

Percebe-se nessa linha do conservadorismo o quanto estão presentes os entraves políticos e a falta de entendimento das autoridades como denominou o sujeito da pesquisa, e essa declaração vem ao encontro do que

afirmaram (VIEIRA; SANTOS PAULA, 2014, p. 66) “O “coronelismo”, que persiste de formas metamorfoseadas ainda em dias atuais, certamente representa uma das formas mais acabadas dos vícios e “desajustes” no trato da coisa pública, sobretudo no âmbito municipal”.

Assim, o exercício aqui, é pensar que essas autoridades, estão transfiguradas como prefeitos, vereadores, juízes, promotores entre outros que detêm nos municípios um poder de mando que remete aos primórdios da colonização brasileira, resgatada a todo momento nesse estudo, uma cultura política que segundo Chauí (1991) não foi inteiramente superada, apesar das lutas por direitos, a cultura neoliberal impregnada na tradição político cultural, faz emergir seus traços mais conservadores: favorecendo aos interesses privados ou de grupos em detrimento dos interesses públicos. Esse é um elemento decisivo para compreender a dificuldade em se efetivar a política de assistência como política de direitos, sendo essa dificuldade perceptível na fala dos sujeitos entrevistados obrigando seus atores a manter permanente espaço de luta para efetivar a política pública de assistência social.

Por isso, denominou-se o subtítulo desse eixo como a dimensão política da assistência social, pois as dificuldades apontadas pelos sujeitos estão muito mais voltadas ao caráter ainda frágil da política de assistência social. Ou seja, sua dimensão política, quer seja pela sua herança conservadora, ou pela relação de forças presentes na sociedade capitalista. E ainda pelo caráter dessa política que nasce no bojo das relações de produção e reprodução social sendo suscitada pelo Estado mediador e não pelo sujeito finalístico da ação social, que de alguma forma sempre teve suas necessidades mínimas suprimidas pela sociedade e muitas vezes permanece visualizando essa política como “ajuda”, ou seja, essa política ainda não conseguiu sedimentar na população usuária seu cariz de direito.

4.2.2 A Dimensão Organizacional/Institucional da Política de Assistência Social Vista Pelos Sujeitos Como Sua Potencialidade

Quando pensa-se a dimensão organizacional/institucional com a proposta, é discutir nesse eixo temático como para a política de assistência social o Suas foi um importante passo, pois como reflete Carneiro *et al.* (2019) os aspectos

normativos decorrentes do movimento institucional do Suas, “consagra em nível legal, práticas sociais que passam a ganhar universalidade, e, logo, escampam da discricionariedade da gestão” (p. 61).

Independente das dificuldades que vieram com a organização desse sistema, ele na visão que os sujeitos da pesquisa passam, foi um alavancador dessa política, à medida que propôs organizá-la criando uma “padronização brasileira”, normatizando a política de assistência social, mesmo que na prática exista um rol de disparidades entre os municípios. Desse modo, sob a ótica dos sujeitos, quando sistematiza-se as questões que sugerem as potencialidades do Suas observa-se em geral que as falas remetem a pensar a organização dada a essa política a partir do Suas como uma importante potencialidade.

Observa-se a confluência nas falas e o quanto a organização e institucionalização dada à política de assistência social a partir do Suas foi enaltecida. Parte dessa valorização se dá pelas questões já abordadas nesse estudo que demonstram que o Suas representou uma mudança institucional na política brasileira de assistência social, assim como descreve Gutierrez (2019, p. 13) “essa nova configuração é ainda mais evidente quando considerados os avanços que o Suas representa [...] em face da histórica relação entre a assistência social e a filantropia e benemerência”.

Portanto, as dificuldades vivenciadas para a implantação e implementação do Suas, em municípios de pequeno porte 1, torna-se menores frente a vitória que o Suas representou para essa política. O fato de demandar uma organização tornou-se relevante na fala dos sujeitos entrevistados, porque os respaldou para pleitear o lugar dessa política no município, que pese todas as dificuldades e contradições presentes até mesmo nas respostas dos sujeitos. A exemplo, utilizou-se a fala do sujeito entrevistado do município 2.

[...] Abertura a novas perspectivas, conhecimentos, desafios. Implementar o processo reflexivo para que através de um novo olhar possamos refletir o nosso fazer (prático) e trilhar novos caminhos (Município 2, resposta concedida por Gestor/assistente social).

O Suas parece ter dado um lugar definido à política de assistência social, materializando o que a Loas intencionou, o sujeito entrevistado do município 6 enaltece as potencialidades do Suas, e aborda:

[...] Comunicação; Capacidade de inovação; Conhecimento administrativo e financeiro (Município 6, resposta concedida por Gestor/denominado Direção Executiva).

A fala evidencia o quanto as normativas são importantes para o reconhecimento enquanto política, para os usuários da política e ainda para seus operadores, mas observa-se que as potencialidades descritas acima, necessariamente, não estão diretamente ligadas ao Suas, como já apontava Tenório (1997) a gestão implica na função de direção, e esta, está intrinsecamente ligada a “[...] conduzir e motivar pessoas a exercerem suas tarefas a fim de alcançar os objetivos organizacionais” (TENÓRIO, 1997, p. 22). Assim, gerir uma política já demandaria tais pressupostos, o que, portanto, se quer apontar é que mesmo antes do Suas gerir a política de assistência social já demandaria as prerrogativas citadas pelo gestor, mas, o reconhecimento e clareza parece se materializar a partir do Suas.

Contudo, mesmo que a partir dos dados coletados, a gestão do Suas, nos municípios pesquisados, não esteja em conformidade com o preconizado nas normativas, os avanços na sua organização são concretos, e favorece a sua aproximação com o caráter de política pública. Entretanto, se observa nas falas de alguns sujeitos a herança deixada pela filantropia, as marcas do assistencialismo. Mesmo que haja pelos sujeitos compreensão dessa política enquanto direito, ofertada por um serviço público, ainda persiste expressões que remetem à herança citada, como “pessoas dedicadas” ou “unidas pela/em causa”.

[...] As pessoas envolvidas na gestão da política de assistência social são dedicadas e envolvidas no processo (Município 4, resposta concedida por Gestor).

[...] Equipe unida pela/em causa dos usuários da assistência social; Envolvimento da equipe nas ações (Município 5, resposta concedida por técnico do órgão gestor/assistente social).

Não há seguramente nenhum problema na dedicação, nem tão pouco na união, e pode haver diferentes interpretações para essas expressões, mas, ressalta-se a pertinência em refletir que essas expressões remetem para a ideia que essa política é executada por pessoas “vacionadas”. Aqui, em absoluto se sugere que fora a intencionalidade dos sujeitos pesquisados, mas corre-se esse risco. De fato, o que é importante delimitar é que os gestores e operadores dessa política estão

prestando um serviço público, delimitado a uma população, portanto, isto torna-se mais amplo do que pensar em “causa” ou “envolvimento”, trata-se de trabalho.

Nas falas que se seguem encontrou-se como potencialidade, o reconhecimento do trabalho em rede, da intersetorialidade e interdisciplinaridade presente nessa política, como aponta Pereira (2004, p. 59) “é justamente por ser interdisciplinar e intersetorial que, na prática, é a política pública mais afeita a estabelecer interfaces e vínculos orgânicos com as demais políticas congêneres (sociais e econômicas) [...]”.

[...] Intersetorialidade enquanto alinhamento do entendimento e conhecimento (Município 2, resposta concedida por Gestor/assistente social).

[...] Trabalho em rede; Trabalho interdisciplinar (psicologia/pedagogia/serviço social etc.) (Município 3, resposta concedida por Gestor/assistente social);

[...] Trabalho intersetorial, planejamento, maior efetivação das políticas sociais (Município 5, resposta concedida por técnico do órgão gestor/assistente social).

[...] Trabalho em rede sem nenhum tipo de dificuldade (Município 7, resposta concedida técnico do órgão gestor/assistente social).

Facilidade na organização, acompanhamento e execução do trabalho em rede (Município 1, resposta concedida gestor/assistente social).

Percebe-se que dos 7 municípios, 4 reconhecem que as características de interdisciplinaridade e intersetorialidade presente na política de assistência social e definidas nas normativas do Suas, potencializa ou deve potencializar um trabalho articulado em diferentes políticas sociais e econômicas, como frisou Pereira (2009) a fim de atender ao conjunto das necessidades sociais, visando para tal a universalização no atendimento, considerando nessa articulação as funções próprias ou particulares de cada política envolvida, o que demanda um envolvimento maciço em diferentes esferas da gestão. Como aponta,

[...] envolve, portanto, estruturação de elementos de gestão que materializem princípios e diretrizes, a criação de espaços comunicativos, a capacidade de negociação e também trabalhar os conflitos para que finalmente se possa chegar, com maior potência, às ações (YAZBEK, 2014, p. 98).

O sujeito pesquisado do município 7, vai além e expressa que o trabalho em rede ocorre sem nenhuma dificuldade, faz-se uma ressalva, pois a literatura consultada apresenta diferentes dificuldades para o trabalho articulado em rede, a saber entre outras citou-se: o alinhamento da concepção do próprio trabalho, as particularidades pertinentes a cada ator e a cada política, e ainda considerando que a intersetorialidade reconhecida como trabalho em rede como aponta Pereira (2014) é um todo dialético composto de reciprocidade e contradições.

Mas, na unidade em questão, a fala do sujeito denota o que aponta igualmente a autora, a relação entre os diferentes setores pode vir a contemplar trocas de saberes e experiências, que juntas tendem a produzir novos olhares e novos conceitos. Não se afirma, mas pode-se indicar que um dos fatores da facilidade deflagrada pelo sujeito do município 7 está no fato, de este, ser de pequeno porte e poder favorecer tal interação mediante as relações mais próximas, ou ainda, as múltiplas carências nos diversos setores que acabam por “obrigar” tais atores e suas respectivas políticas a se integrarem, constituindo uma contradição, ao mesmo tempo que o tamanho populacional dificulta alguns procedimentos pode facilitar à outros.

Outro elemento enaltecido pelos sujeitos pesquisados, e que merece destaque diz respeito à “a autonomia do gasto” referente à assistência social, que para além da dimensão política já analisada, também está ligada com a dimensão da organização dessa política. Dessa maneira, a partir da NOB/Suas (2005) é estabelecido definições para o financiamento dessa política desde *aspectos legais* – que estão voltados à Lei de Criação dos respectivos Fundos da Assistência Social, decreto que regule tal fundo, necessidade de constituição de CNPJ exclusivo para o Fundo da Assistência Social. Assim, como também apresenta *aspectos políticos administrativos* - relacionados com a definição do Gestor como ordenador de despesas e gestor financeiro, subordinação do Fundo às decisões das instâncias deliberativas entre o órgão gestor e o conselho municipal da respectiva política; bem como seus *aspectos organizativos* - que vão desde sua constituição enquanto unidade orçamentária, requerendo assim um planejamento orçamentário e financeiro, programação financeira, execução orçamentária, financeira e contábil – todos esses elementos colaboram para uma maior responsabilização do gestor da pasta e dão um caráter de política pública mais acentuado a política de assistência social.

Entretanto, que pese, que nem todos os municípios em questão, alocam seus recursos totais⁷² no fundo da assistência social. O fato de tornarem-se os ordenadores da despesa, lhes proporcionou uma maior autonomia no sentido da decisão do gasto, ou melhor, do investimento na política. Mas sobre isso, trava-se uma reflexão: a normativa trata especificamente do recurso alocado no fundo da assistência social e, exceto um município da pesquisa, os demais não alocam todo o recurso da assistência social no fundo específico. Ou seja, o chamado “recurso livre”, não fica alocado no Fundo Municipal da Assistência Social, isso gera uma incerteza para a assistência social mantendo-a subordinada à decisão do governo local, podendo esse, através de lei municipal complementar mudar a decisão do gasto.

Portanto, a autonomia a que se referem, está no recurso chamado “carimbado” que trata-se do recurso proveniente do repasse fundo a fundo, podendo ser do governo federal ou do governo estadual, mas, chama-se a atenção que esse recurso já chega ao município com predefinição, os chamados, blocos de financiamento, já mencionados nesse estudo, portanto, a autonomia do gasto, pode-se dizer, é limitada. Parte-se do entendimento que para falar em autonomia de fato, essa se daria, em especial, sobre o recurso livre, que demandaria uma real decisão de onde aplicar o recurso disponível no município.

Aponta-se a questão, pois, essa é uma dificuldade real encontrada nessas unidades municipais, ficando esse “recurso livre”, sobre a administração do chefe do executivo, o prefeito, e mesmo estando previsto no orçamento para a política de assistência social, pode não ser executado nessa política, gerando uma instabilidade e mantendo a assistência social subalternizada a decisão do chefe do executivo local.

Mas, reconhece-se que a normativa citada favorece esse caminho para a autonomia, contudo ainda precede de uma maior compreensão por parte dos municípios sobre o que significa gerir uma política pública, que além de perpassar pelo investimento que se manifesta no financiamento, requer a decisão de como utilizar esse financiamento:

[...] No município temos autonomia em relação aos recursos e um entendimento satisfatório para gerir os recursos sem interferência da

72 Aqui refere-se aos denominados recursos da fonte 1000, ou recursos livres, que são os valores destinados a partir da receita do município, conhecidos como recursos próprios.

contabilidade ou do prefeito (Município 7, resposta concedida por Gestor/assistente social).

[...] Autonomia com os recursos, gerenciamento de despesas (Município 5, resposta concedida técnico do órgão gestor/assistente social).

[...] Busca pela autonomia, transição para secretaria, gestão e recursos financeiros (Município 2, resposta concedida gestor/assistente social).

As falas acima demonstram a importância que os sujeitos remetem ao fato dessa autonomia, mesmo que ela seja relativa, como buscou-se refletir, mas, o que chama a atenção são as contradições presentes nas falas, em especial quando observado a fala do sujeito do município 7, ao mesmo tempo em que ele enalteceu severas dificuldades na operacionalização do Suas, demonstradas no eixo anterior, ele entende como satisfatório o entendimento para gerir os recursos e enaltece a não interferência de outros atores.

A fragilidade que se expõe refere-se à contradição ao declarado enquanto dificuldades, em que o sujeito afirma não ter domínio sobre instrumentos de gestão, que se tornam essenciais para definição de alocação de recursos, mesmo sendo enaltecido que não há interferência, o que sem dúvida é um fator positivo, mas, parece contraditório a afirmação de entendimento satisfatório, considerando que o financiamento e a alocação de recursos provenientes desse financiamento, só será satisfatória à medida que se conhece a realidade e define-se as prioridades.

Outro apontamento julgado relevante, está na fala do sujeito do município 2, em que o mesmo cita a “busca pela autonomia” deixando implícito que a gestão e os recursos não estão sob o controle total do departamento de assistência social, que é o caso desse município, persistindo mesmo após um relativo período de Suas (15 anos), reafirmando a dificuldade concreta em organizá-lo, em especial nos seus aspectos financeiros na esfera local, a isso remete-se à reflexão, do qual o financiamento está atrelado a centralização do poder e no quanto esta unidade federativa (em especial de pequeno porte) mantém, como já tratado nesse estudo, a velha centralização do Brasil colônia, que vive a tensão entre a descentralização e os impulsos centralizadores enraizados.

Assim, a discussão sobre a descentralização ocorrida no Brasil, como descreve Bento (2003), houve uma convergência entre objetivos técnicos e políticos

que permitiu que a descentralização obtivesse consenso teórico, contudo com divergências sobre os fundamentos da descentralização, ao que o autor dirá “explica a marcha e contramarchas da efetivação prática do pacote descentralizador” (BENTO, 2003, p. 115).

Para além de problemas macros os municípios ainda vivenciam dificuldade micros, segue os apontamentos do sujeito entrevistado do município 5,

[...] Necessita reconsiderar algumas particularidades. Ainda existe dúvidas por parte dos técnicos de como somar os atendimentos para colocar no RMA, por exemplo. Ou, como elaborar o Plano de Acompanhamento Familiar; como trabalhar em rede diante da demanda da escuta, assunto que está preocupando todos os envolvidos na rede. O gestor precisa dar conta de tantas demandas, que muitas vezes não sai a contento. Precisamos pensar nos usuários e a burocracia da gestão dificulta o atendimento a eles (Município 5, resposta concedida por técnico do órgão gestor/assistente social).

Nota-se que essas são fragilidades estritamente operacionais do cotidiano dos técnicos que atendem diretamente à população e requerem do órgão gestor suporte para subsídios de suas ações, mas de acordo com a fala do sujeito do município 5 as demandas imputadas ao órgão gestor extrapolam sua condição de atendimento, lembrando que a maioria desses municípios tem a figura de um ou dois membros lotados no órgão gestor.

Dispõe-se ainda nesse eixo, uma reflexão julgada importante, ao exemplo dessa organização proposta no Suas, cita-se a fala do sujeito do município 7

[...] Os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) não estão adequados à realidade do Suas (foram adaptados) e não receberam a capacitação adequada e eu não consigo mudar essa realidade (Município 7, resposta concedida por Gestor/assistente social).

A intencionalidade, não será discorrer sobre o serviço em si, contudo a Política de Assistência Social reconhece o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), como um dos mecanismos de atenção do Estado para com as famílias assistidas pela política, as normativas desse serviço esclarecem:

[...] complementar ao trabalho social com famílias realizado pelo PAIF e PAEFI, há o SCFV, que também compõe a proteção social básica,

com vistas a prevenir a ocorrência de situações de risco social e fortalecer os vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2016, p. 13).

O trecho acima fora retirado das orientações técnicas do serviço, que apresentam uma centralidade importante na política de assistência social nesse serviço, contudo, não é uma modalidade nova de atendimento nos municípios estudados, pois anteriormente aos Suas, os segmentos criança e adolescente e a pessoa idosa, incidiam em atividades municipais, contudo, a emergência do Suas ressignifica a forma de atendimento dessa população, em especial através, da tipificação dos serviços socioassistenciais⁷³, alterando e ampliando sua função, e denominando-os SCFV, embora pela fala do sujeito acima, essa ressignificação não está atendida, quando usa-se a expressão “adaptado”, fala essa, que vem ao encontro à problematização feita no início dessa capítulo em que se apresentou à rede socioassistencial dos municípios pesquisados e se indagou que os equipamentos descritos poderiam ser uma “adaptação” do que já dispunha na unidade antes do Suas, levando-se a inquietude do que de fato havia ampliado nos municípios desse porte a partir da constituição do sistema.

A fala demonstra elementos que já foram percorridos na dimensão da política de assistência social, mas reverberam na organização/institucional do Suas. Assim, considerando que os municípios desse porte apresentam fragilidades na operacionalização da proteção básica, torna-se relevante refletir que quando trata-se da proteção especial, as fragilidades se ampliam, mas, essa fragilidade está muito mais relacionada ao que foi delegado a esse ente federado, o município de pequeno porte 1, essa afirmação encontra sustentação nos estudos proferidos por (SPOSATI, 2015 p. 52)

[...] Não é factível que um município com, mais ou menos, mil, duas mil ou cinco mil famílias, espalhadas entre áreas rurais e urbanas, possa manter oferta diferenciada de serviços socioassistenciais públicos. Quando muito se pode assentar nesses municípios um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), para operar com capacidade para situações que demandam proteção social especial de baixa complexidade, contando com a retaguarda de um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), de abrangência intermunicipal para atenções de alta complexidade. Essa engenharia de gestão entre atenções de proteção social básica e

73 Documento instituído sob resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 109 do ano de 2009, com o intuito de tipificar (caracterizar) os serviços ofertados pela política de assistência social.

especial exige a presença efetiva do exercício da responsabilidade do gestor estadual no pacto federativo, o que não é ainda uma realidade.

Concorda-se, seguramente com a fala da autora quando visa responsabilizar o ente estadual, só discorda-se das possibilidades previstas no Suas para tal empreitada, insistindo que quando há opções para essa presença, tira o essencial, que seria algo de fato delegasse a responsabilidade aos estados enquanto executores da proteção especial. Entende-se que isso corroboraria para eliminar as discrepâncias ocorridas nos estados brasileiros e respeitaria o que se propõe um pacto federativo, ou seja, definir claramente a responsabilidade de cada ente federado, que no caso da assistência permite dualidade de formas de atenção, que só favorece o “jogo de empurra.” Aqui se refere aos consórcios que como Sposati (2015) apontou está ancorada nas expressões dos estados como fomentador articulador, agregador do avizinhamento de municípios, ou a possibilidade de regionalizar serviços, que demandaria maior envolvimento dos estados, o fato, é, que no Paraná, os municípios pesquisados, constatou-se não disporem da modalidade consórcios, nem tão pouco, a regionalização.

Assim, sob o olhar pesquisador, existe um forte entrelaçamento entre a dimensão política e de organização desse sistema, que demanda pensar qual de fato é a força política dos municípios no pacto federativo brasileiro, pois o que se vê, é que estes são os grandes executores das ações e em um certo grau de desresponsabilização do ente estadual, como já trouxe Couto *et al.* (2014).

É importante ressaltar que a representação estadual do Paraná entende que a falta de definição concreta do papel do estado, estimulada por contatos diretos do governo federal com os municípios, acaba por enfraquecer o poder da área na disputa que acontece no campo das políticas sociais estaduais, estimulando o não investimento por parte do Estado [...] (COUTO *et al.*, 2014, p. 242).

O fato é que se considerar o pacto federativo brasileiro em sua essência colaborativa há equívocos nas instâncias federal e estadual, mas independentemente dessa disputa, que pode ser política, o ente federado municipal continua sendo a unidade mais frágil da relação e isso se intensifica à medida que esse município é menor, no quesito população, que implica em menor capacidade de arrecadação e menor partilha sobre o Fundo de Participação dos Municípios, gerando

impactos econômicos que comprometem sua autonomia e os mantêm subalternizados às esferas estadual e/ou federal.

Por fim, nesse eixo tratado como a dimensão organizativa dessa política que sistematizou as falas dos sujeitos que versavam sobre potencialidade, chama a atenção que nenhum entrevistado citou como potencialidade dessa política a *participação*. Esse elemento merece destaque, pois, é um dos pressupostos previstos no Suas - o processo participativo. Sendo essa uma proposta na sua implantação, que as instituições participativas ganhassem corpo e importância nas administrações públicas. O destaque como aponta Gutierrez (2019) está no âmbito das políticas públicas, que introduzem os espaços participativos para intervirem na elaboração das políticas e ainda fiscalizá-las, assim considerando que isso ganha proeminência com o Suas no que diz respeito com a assistência social. Desta forma, a ausência dessa fala nos sujeitos entrevistados induz a pensar se de fato esse espaço de participação nas decisões acerca dessa política tem se efetivado nos municípios pesquisados, como proposto pelo sistema.

Se relacionar a ausência da participação com as falas discutidas no eixo anterior, na dimensão política da assistência social, em que surgiu nas entrevistas a fala de número excessivo de conselhos vinculados à assistência, pode-se inferir que a participação não atingiu a intencionalidade proposta no Suas, revelando uma dicotomia entre o preconizado na Constituição e nas normativas que a sucederam com o executado no cotidiano dos municípios pesquisados. Mas, pode-se inferir ainda, como apontaram Almeida e Alencar (2011) que compreender o significado e o alcance da relação entre “políticas públicas e a formas institucionais que assumem na esfera local, na cidade, implica compreender em que medida o esvaziamento da política da vida social é parte integrante da hegemonia do capital” (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 63).

4.2.3 O Suas em Município de Pequeno Porte 1: Conflitos de uma Dimensão Cultural

A escolha para pensar esse eixo cultural, tem como ponto de partida que nada é unívoco, por cultura inicia-se com o auxílio do dicionário do pensamento social crítico do século XX, que se propõe a “cobrir um amplo espectro, das ciências sociais à filosofia, às teorias e doutrinas políticas, às ideias e aos movimentos culturais

além de considerar a influência das ciências naturais” (OUTHWAITE, BOTTOMORE, 1996, prefácio), assim por cultura, os autores apresentam:

A ciência social destacou dois papéis capitais que a cultura cumpre na vida social. Primeiro, a cultura proporciona significado — durante a maior parte da história humana, por meio da religião organizada [...] Em segundo lugar, a cultura fornece regras de ação social sem as quais seria impossível para os seres humanos dentro de uma sociedade chegar a compreender uns aos outros. [...] Grande parte do pensamento social moderno sofreu uma bifurcação profunda na sua abordagem da cultura. [...] Pensadores “idealistas”, insistiram em dizer que uma sociedade se mantém coesa porque as normas são compartilhadas. Essa posição tende ao relativismo, isto é, à doutrina de que, na expressão de Pascal, “a verdade é diferente do outro lado dos Pireneus”. [...] os “materialistas” veem as ideologias como véus ou máscaras para grupos de interesses; ainda mais importante, tendem a acreditar que a maioria dos agentes tem plena consciência dos seus próprios interesses e, de acordo com isso, não têm probabilidades de engolir crenças que os poderosos tentam impingir-lhes. [...] Podemos, em outras palavras, aprender através da cultura, **mas isso não significa que a cultura seja a única força capaz de explicar a mudança ou a coesão na sociedade.** Um volume bastante grande de indícios empíricos está hoje disponível para demonstrar que classes perigosas ou inferiores raramente compartilham os valores da cultura oficial (OUTHWAITE, BOTTOMORE, 1996, p. 163-164 **grifo nosso**).

É certo que a cultura não é única força capaz de explicar a mudança ou a coesão na sociedade, mas é inegável sua forte influência. A cultura, está presente em todas as manifestações da vida humana. Para (FERREIRA, 2012, p. 134) “[...] como concepção e modo de vida, é um produto tipicamente humano de indivíduos e coletividades”.

E as recorrentes citações utilizadas nesse estudo remetem a pensar a cultura subalternizada que a política de assistência social carrega como herança. Desse modo, a dimensão cultural da política de assistência social, com forte influência em sua origem marcada pela caridade e bem-estar, potencializada em um Estado que insiste na manutenção de sua cultura do poder patrimonialista e com ele suas estratégias clientelistas, que são é certo dimensões da cultura política já percorridas em subeixo anterior, mas, a ideia aqui, perpassa pelo entendimento que essa cultura política é forjada por uma cultura de amplo espectro como descrito por Outhwaite, Bottomore (1996).

Esse estudo, embasado em diferentes autores, conduziu para a evidência que nada é puro ou único, a exemplo, que isso, se evidencia quando

percebe-se que nenhum modelo implantado faz com que o modelo anterior desapareça, “ainda que de modo residual, o velho permanecerá no novo” (SANTOS PAULA, 2013, p. 160) aqui, os autores referem-se ao modo de produção, e as formas de organização do Estado. Mas, para efeito do que se pretende expressar, essa manifestação dual, entre o velho e o novo, se perpetua na forma de operacionalizar uma política pública, nesse caso, a política de assistência social, assim, o Suas convive com essa dualidade.

De tal modo, quando se sistematiza o entendimento dos sujeitos pesquisados acerca das particularidades consideradas no Suas para os municípios de pequeno porte 1, observa-se que o sistema em si detém fragilidades na sua operacionalização, fragilidades políticas e culturais. Mas, não se pode descolar da análise, que o Suas sempre enfrentou barreiras que podem levar alguns a pensarem que são intransponíveis, lembrando o que aponta Couto (2010),

Os governos com suas características, sejam eles, populistas, nacionalistas, desenvolvimentistas, de orientação democrática ou ditatorial [...] buscassem legitimar projetos de governos por meio de um sistemático chamamento da população [...] basicamente atendendo aqueles que não eram considerados cidadãos, mas sim clientelas, trazidos pelos mais diversos adjetivos, como carentes, descamisados, entre outros. Foi na esteira desse caráter ambivalente que a assistência social foi se consolidando como política social no Brasil (COUTO, 2010, p. 168).

É certo que a autora expressa a cultura política presente no Estado brasileiro, mas, o intuito está que essa cultura política, é fruto da cultura vivenciada na sociedade que produz essa política.

Assim, pensar o Suas requer mudar o modo de pensar essa política enraizada pelos diferentes modelos de governos, pelos atores políticos e por toda uma sociedade, assumindo responsabilidades, assim, observa-se que há fragilidades quanto à compreensão do papel municipal e suas responsabilidades enquanto ente participe desse pacto federativo,

Nesse sentido, a pesquisa capturou também indícios de fragilidade não apenas de (falta de) apropriação crítica dos conceitos e diretrizes da PNAS pelos seus construtores, mas também da ausência de desenvolvimento de competências institucionais para a gestão e o gerenciamento do sistema, dentro da nova lógica de estruturação hierarquizada das proteções e seguranças da assistência social (COUTO *et al.*, 2014, p.169).

O trecho acima não refere-se a esta pesquisa, mas o exposto na citação está presente nas entrevistas apuradas, nota-se que a temporalidade não demonstrou mudanças em questões centrais acerca da gestão do Suas. O que reforça a compreensão de que a proposta efetivada pelo sistema, está intimamente relacionada com a forma de como os governos (frutos dessa sociedade) reagem a essa política e na sua responsabilização em diferentes âmbitos (federal, estadual e municipal). Quanto ao investimento, capacitação, ressignificação da forma de participação desses, aqui remete-se à discussão que trava-se nesse estudo, da divisão feita no Suas e o papel dos estados, enquanto unidades federativas.

Mas, essas questões perpassam para além de questões econômicas e políticas, a que se reconhecer o quanto a sociedade como um todo, tem interesse no fortalecimento dessa política, esse é um elemento fundamental para pensar a força ou a fraqueza desse sistema.

Culturalmente, qual é o pensamento hegemônico sobre essa política e sobre esse sistema? Essas indagações são determinantes para pensar, inclusive, o quanto os gestores, os trabalhadores e os próprios usuários da política de assistência social estão dispostos a embrenhar esforços na constituição de uma política de assistência social fortalecida.

O Suas pelas falas dos sujeitos precede de muito “ajustes” para atender as particularidades presentes nos municípios de pequeno porte 1, mesmo antes de uma solidificação concreta, pelo que apurou-se nas unidades municipais pesquisadas, o sistema enfrenta novas dificuldades, refere-se ao um conjunto de medidas governamentais que impactam em toda a sociedade, e, portanto, torna-se urgente refletir em que medida a política de assistência social terá a defesa da sociedade, frente à regressão no financiamento das políticas sociais.

A despeito do momento político regressivo às políticas sociais, o Suas já evidenciava necessidades de mudanças nos municípios de pequeno porte 1, como ecoa na similaridade das falas dos sujeitos,

Sem dúvidas há necessidade de repensar o sistema a nós imposto. Como segue: A tipificação trata os serviços de forma homogênea em todo território nacional, sem considerar as especificidades in loco; O repasse de cofinanciamento também desordenadamente realizado pelo viés conservador (Município 1, resposta concedida por Gestor/assistente social e Coordenador de CRAS);

A fala do sujeito do município 1 traz elementos importantes ao debate, quando expressa, por exemplo, “a nós imposto”, essa expressão denota várias interpretações. Há os que dirão: não foi imposta, foi pactuada; encontra-se também os que defendem que há autonomia para o município não aderir ao sistema; outros na contramão dirão: esse é o pacto federativo brasileiro; ou ainda a construção do sistema era uma demanda dos operadores dessa política. Nesse estudo trava-se um debate que todas essas afirmações são possibilidades e estão permeadas das contradições vivenciadas nas políticas públicas, carregadas da correlação de forças presentes no modo de produção do sistema capitalista. Que podem ser observadas quando se pensa o modelo constituído para o financiamento das políticas públicas em que culturalmente a política de assistência social não é prioridade no orçamento público, e que na sua descentralização, essa não prioridade se manteve intacta.

Descentralizar a política de assistência social favorece no âmbito local que os gestores tenham maior proximidade com os executores locais de dentro da esfera pública e privada favorecendo a gestão da política em parceria com a sociedade civil organizada, uma velha tradição da assistência social, que o Suas normatiza em âmbito nacional. Assim, não se pode desconsiderar que:

[...] os municípios brasileiros tiveram sua formação e desenvolvimento por via “extrínseca”, isto é, por meio da ação tradicionalmente clientelista, cartorial e paternalista do poder central, marcas da herança lusitana. [...] na gênese dos municípios do Brasil, e no decorrer de sua trajetória de formação e busca de autonomia, esteve sempre presente no binômio centralização/descentralização (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 37).

Contudo, o que traz o sujeito do município 1 demonstra clareza quanto à normatização padronizada e suas consequências, citando como exemplo a resolução do CNAS nº109/2009, que trata da tipificação dos serviços socioassistenciais, esse documento traz orientações que trazem uma matriz padronizadora e tem suma importância na operacionalização do sistema (Suas) como apresenta Muniz (2007), em documento que precede a própria resolução, mas dá as bases de sua constituição,

Concebemos os serviços socioassistenciais como: meio de acesso às seguranças sociais que produz aquisições pessoais e sociais aos usuários e opera integralmente às funções de proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial, pelo desenvolvimento de

atividades continuadas prestadas por um conjunto de provisões, recursos e atenções profissionalizadas, numa unidade física, com localização, abrangência territorial e público definido (MUNIZ, 2007, p. 40).

Destarte, enquanto gestão, organizar os serviços da política de assistência em âmbito municipal, ora executados de forma direta (pública) ou indireta (privada, ou terceiro setor), envolvendo desde financiamento, recursos humanos, formação continuada, equipamentos apropriados e, sobretudo uma nova concepção acerca da função da política de assistência social, que acarreta aspectos culturais sobre essa política, como já abordado.

Logo, um conjunto de requisições desafiadoras para todos os municípios e intensificadas pelas condições dos de pequeno porte 1 já explicitadas. E corroboradas na fala do sujeito do Município 2,

Sim, necessita reconsiderar particularidades, não é satisfatório frente à realidade dos municípios de pequeno Porte I; Foi se criado um molde para a política de assistência social e todos tiveram que se adequar a ele (molde), o que torna o trabalho árduo, não corresponde à realidade frente as suas demandas e muito menos as próprias condições de trabalho para efetivar está política (Município 2, resposta concedida por Gestor/assistente social).

A fala acima traz uma síntese da discussão travada anteriormente nesse capítulo quando expressa “molde”, que demonstra um esforço para atender às orientações da PNAS, mas, as condições objetivas encontradas nos municípios de pequeno porte 1, em especial os do universo desse estudo. Vislumbra-se uma adaptação ao modelo instituído, a palavra “molde” remete a ideia de modelo, e essa ideia fere o princípio da autonomia. Assim como a própria particularidade e especificidade propostas nas normativas do Suas indicando que cada ente federado deve reconhecer em seu contexto suas particularidades e especificidades, além de propor uma construção viável para essa política, a partir de seus eixos estruturantes.

Afirma-se que a pesquisa de campo identificou dois elementos importantes nos municípios pesquisados: o primeiro, está nos esforços permanentes para se ter um Suas no âmbito municipal. E o segundo, na dificuldade presente em se dizer qual seria, a partir das dificuldades encontradas, as características para que o Suas correspondesse com as particularidades e especificidades em cada unidade municipal.

Como aponta Almeida (2001) o federalismo cooperativo pressupõe que se guarde entre as unidades subnacionais, significativa autonomia tanto de decisão quanto a de capacidade própria de financiamento, mas convive de forma conflitante com a incapacidade econômica, política e cultural dos municípios em questão, e nesse estudo, as identificam-se, por exemplo, com a ideia de “modelo”.

Percebe-se nas falas, confluências sobre as particularidades e especificidades do Suas, mas, elas estão colocadas muito mais como uma prática do discurso que envolve a política de assistência do que clareza da concepção do modelo que poderia responder a cada município em questão. Quando o sujeito expressa “trabalho árduo”, (em sentido da complexificação que o Suas trouxe para operacionalização da política) há muitos ganhos com o Suas no ponto de vista da organização dessa política. Mas, também ocorrerá uma expectativa em torno da política a partir do Suas, desde a sua capilaridade que é inegável até sua efetividade na implantação. Essa última seguramente não acompanhou a primeira, e transforma em “árduo” para os trabalhadores de todas as esferas dessa política, com ênfase, aos seus operadores nos municípios de pequeno porte 1, pois, as particularidade e especificidades, que pese, contidas no Suas, não correspondem ao vivido nessas localidades, como demonstra a fala a seguir,

[...] É preciso reconsiderar as particularidades, pois tudo é “posto” de cima para baixo, considerando a realidade das metrópoles. Sempre fomos cobrados a implantar tudo que foi estabelecido, pois sempre fomos cobrados que se não implementássemos perderíamos os recursos. Sempre foi dado maior atenção e “olhar” aos municípios de maior porte da Amepar, e os de pequeno porte ficavam em segundo plano (Município 3, resposta concedida por Gestor/assistente social).

A fala do sujeito, do município 3, demonstra essa relação de que se estabelecem nas instâncias deliberativas o modelo a ser seguido e que foi aplicado em outras realidades, e “importa-se” para aplicação no restante das regiões brasileiras. Por mais que se expresse respeitando as particularidades e especificidades locais, isso fica subjetivo e os municípios não demonstram conseguirem usufruir dessa autonomia. Desta maneira acaba se criando um engessamento frente às dificuldades vivenciadas e corroboradas pela falta de autonomia financeira para poder decidir localmente independente da esfera estadual

ou federal, favorecendo as tais “adaptações” ou “repaginações de serviços” citadas no início desse capítulo.

Reforça esse indicativo o sujeito do município 4 e 5, mas igualmente essas expressões aparecem em todos os municípios pesquisados, como segue

[...] Acredita-se que o Suas foi desenvolvido para atender municípios maiores. Precisa-se pensar em uma realidade que atenda aos municípios de pequeno porte 1, tendo em vista que a rede de atendimento é restrita (Município 4, resposta concedida por Gestor).

[...] Necessita considerar algumas particularidades, maior autonomia na apresentação de projetos e uso de recursos, bem como, propostas que atendam às demandas (Município 5, resposta concedida por técnico do órgão gestor/assistente social).

Todas as falas dos sujeitos levam direta ou indiretamente ao que Silveira (2011) apresenta como questão central do trabalho desenvolvido na assistência social. Em razão de suas marcas históricas “tende a ser funcional a reprodução da subalternidade, sustentando-se em matrizes conservadoras”, em razão dos elementos já descritos nesse estudo, presentes em um Estado mantenedor da sua matriz conservadora. Como traz Yazbek (2016, p.193) [...] a assistência social, historicamente, vem ocupando uma posição secundária e marginal no conjunto das políticas públicas e por consequência suas ações têm sido tangenciais às demais políticas sociais”.

A fala do entrevistado no município 6 irá abordar uma questão que julga-se essencial para pensar o pequeno porte 1 e que já fora problematizada por Sposati (2015), trata-se da definição do próprio Suas quanto às ofertas das proteções por porte de município. Ou seja, todos estes devem ofertar a Proteção Básica, mas nem todos precisam ofertar a Proteção Especial, quanto a isso, a autora destaca que uma parcela significativa da população brasileira está privada dos serviços, a exemplo, do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos - PAEFI⁷⁴. Não é uma exigência para os município de pequeno porte 1, no

74 PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos – propõe ações de “apoio, orientação e acompanhamento às famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos”. [...] “Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito”. Atua referenciado ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) com abrangência de território Municipal e/ou Regional (CNAS, 2009, p. 29).

entanto, constitui uma demanda local em muitos desses municípios de pequeno porte 1, mesmo que uma demanda reduzida. Nesse aspecto a regionalização dos serviços da proteção especial, é essencial, pois sua ausência deixa descoberta uma parcela significativa da população. Contudo, de fato, não se identificou nas unidades estudadas, a regionalização, demonstrando uma desresponsabilização da esfera estadual na política de assistência social, como apontara a autora:

Pode-se afirmar que no Brasil e no campo da assistência social ou do SUAS, a proteção social especializada é de alçada da responsabilidade estadual em 89% dos entes federativos municipais brasileiros, o que não é afirmado categoricamente no pacto federativo atual do SUAS (SPOSATI, 2015, p. 53).

A autora deflagra que essa dimensão não tem sido gerida no sentido da superação dessa exclusão no formato de pacto federativo adotado pelo SUAS, que deveria ter por direção a resposta ao cidadão, ou seja, o fato do município não ter demanda suficiente que justifique a implantação de um serviço, não pode ser justificativa para a não oferta desse serviço ao cidadão. Esse é o elemento central da responsabilidade do ente estadual, que como a autora coloca, não ficou explícito na legislação, permitindo de certa forma a postergação do enfrentamento da questão pelo ente estadual.

A fala do município 6 reforça a afirmação acima:

[...] Não, pois os programas pactuados necessitam de mais mão de obra para sua execução, e pela gestão proposta no Suas, o quadro funcional no porte I mesmo em muitas vezes não cofinanciado para certos casos, executa, pois, há demanda (Município 6, resposta concedida por Gestor/denominado Direção Executiva).

O sujeito pesquisado demonstra clareza da necessidade de oferta dos serviços e ainda que as normativas que tratam as equipes de referência para os serviços, por porte de município, por vezes, sugiram equipes insuficientes para a demanda. Ele questiona ainda a ausência de financiamento, quando o município opta por executar tal serviço. Aqui volta-se ao dilema que visa se problematizar nesse estudo, parte-se do entendimento que esse serviço ao qual o sujeito do município 6 se refere, pareça inviável do ponto de vista financeiro em razão do investimento versus a demanda. Insiste-se que essa demanda precisa ser assumida pelo ente estadual, e a legislação pertinente precisa ser absolutamente clara quanto a isso, como sugere

Sposati (2015, p. 53) “que não é afirmado categoricamente no pacto federativo atual do SUAS”, o qual ajusta-se com a autora.

A fala que se segue, ilustra da mesma forma a necessidade de se rever o pacto federativo proposto pelo Suas para os municípios de pequeno porte 1, cujas exigências demonstram estar acima da capacidade executiva dos mesmos.

[...] É necessário repensar as particularidades para que o trabalho realizado nos municípios pequeno porte I, como por exemplo: grande extensão rural; pensar num consórcio entre municípios para atendimentos de demandas da proteção especial. Impossível executar todas as funções de gestão propostas pelo Suas considerando a restrição de serviços, equipamentos, recursos de pessoas e financeira existente no município (Município 7, resposta concedida por Gestor/assistente social).

Concluindo esse eixo temático, com o olhar para as falas elencadas, revela-se que assistência social como política de proteção social garantidora de direitos, precede de muitos avanços. O Suas foi um importante passo, mas, ele não se constituiu para a realidade de uma parcela significativa de municípios brasileiros. Sua capilaridade é indiscutível, mas quando olhadas as particularidades e singularidades através dos sujeitos desses municípios, que não atingem 10 mil habitantes, percebe-se que ainda persiste uma lógica de atuação que implica diretamente na ruptura e na superação da lógica persistente da benemerência individual. A situação evidenciada nas entrevistas vai ao encontro do que apresenta Sposati (2015, p. 51) “que toma o Estado como agente subvencionador de ações individuais de organizações sociais, de primeiras damas, entre outras representações de elite de cada cidade” perfazendo a difícil tarefa de reconhecer essa política como de fato o tripé da seguridade social do país. Portanto, de direito que requer financiamento, qualificação para ser gerida, superação de compreensões arcaicas como missão, vocação, ou ainda, de que quem atua nessa política tem “algo de diferente”.

É preciso reconhecer que essa é uma política instituída como direito e que quem atua nela precisa reconhecê-la como um posto de trabalho que requer qualificação para sua manutenção. Arrisca-se dizer que na ânsia de reconhecimento dessa política por toda a sociedade perpetua-se entendimentos que desfavorecem a noção de direito. O embate precisa sair de um discurso emocional para um discurso

prático capaz de demonstrar quantitativamente e qualitativamente a importância de uma política pública dessa natureza para a sociedade como um todo.

E, demonstrar essa importância, é tarefa árdua, em uma sociedade moldada a partir da cultura de uma classe dominante, que se reveste como Chaui (1982) definiu de generalidade e de universalidade que anulam e ocultam a realidade das classes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, chega-se as considerações finais, mas, longe de conclusões, encerra-se com muitas indagações, a única certeza a se carregar, é que o campo do saber é infinito em possibilidades, cada pesquisador imbrica seu olhar a um elemento que o inquieta e as sucessivas aproximações lhe abrem outras tantas inquietações.

Para trazer uma leveza ao tema gestão, que via de regra, não costuma se utilizar, compartilha-se a canção que esperançosamente espera encontrar um caminho.

Eu preciso encontrar um país
Onde a saúde não esteja doente
E eficiente, uma educação
Que possa formar cidadãos realmente

Eu preciso encontrar um país
Onde a corrupção não seja um hobby
Que não tenha injustiça, porém a justiça
Não ouse condenar só negros e pobres

Eu preciso encontrar um país
Onde ninguém enriqueça em nome da fé
E o prazer verdadeiro do crack
Seja fazer gols como Garrincha, obrigada Mané!

Eu preciso encontrar um país
Onde tenha respeito com austero pudor
E qualquer pessoa em pleno direito
Diga: Adeus preconceito de raça e de cor

Eu preciso encontrar um país
Onde ser solidário seja um ato gentil
Eu prometo que vou encontrar
E esse país vai chamar-se Brasil

País do Sonho – Elza Soares (2019)

A escolha da canção, lançada enquanto esse trabalho era gestado, remete às reflexões, do Brasil que discute-se aqui, neste universo de estudo. Um país de origem conservadora, que como a canção denuncia demonstra um Estado ausente a muitos direitos, mas, também atribui a fé e a solidariedade tão presentes na cultura brasileira, mas, moldada em seu cariz pela classe dominante.

A canção traz posições conflitantes presentes na própria Constituição Federal de 1988, que defende direitos sociais, mas resguarda com veemência a

propriedade privada, que diz que a nação será fraterna e solidária, inspirando uma “generosidade” que se opõem a ideia do direito. Pois, como bem apontou Florestan Fernandes (1975) a formação sócio-histórica que influenciou o nascimento do Estado e da sociedade no Brasil, o fez, em uma relação imbricada entre o público e privado, para o autor essa sociedade é sem revolução, ou melhor, com revoluções pelo “alto”, fazendo inferência à classe dominante.

Assim, para construir esse estudo permitiu-se uma inflexão exaustiva a uma trajetória que é muito cara - a trajetória da política de assistência social no Brasil – o objetivo central estava em “*problematizar a municipalização da gestão da política de assistência social pós-redemocratização e intensificada pelo Suas nos municípios de pequeno porte 1 pertencentes à Amepar-PR*”.

Para atingir tal objetivo partiu-se da tentativa de reconhecer o Estado, no modo de produção capitalista, que torna, portanto, o Estado uma instituição constituída por interesses, sem neutralidade. Refinando o estudo para o Estado brasileiro, buscou-se uma introspecção a sua constituição, enquanto nação, compreendendo como essa ausência de neutralidade influência e se perpetua até os dias atuais, materializando-se na forma de gerir este Estado.

Contempla-se a Constituição Federal de 1988 com o objetivo de demonstrar como o pacto federativo brasileiro, instituído de forma cooperada e “importado” em essência, (a exemplo dos EUA e alguns países da Europa), mas com particularidades no Brasil, intensificou a complexificação da organização dos entes federados. Uma vez que o desenho é único, para qualquer dimensão do município como ente federado.

A isso, empreende-se esforços para discorrer sobre a gestão pública no Brasil, reconstituindo que todos os modelos de Estado, tanto patrimonialista, burocrático ou gerencial convivem nas formas de se operacionalizar a gestão das políticas públicas, apesar da perspectiva gerencial ser considerada estratégica para a gestão.

A partir disso, compreendeu-se os pressupostos para a operacionalização das políticas sociais no país. Essa caminhada de incursão pelo Estado brasileiro demonstrou que sua organização, que se constituiu dentre lutas, contradições e disputas; e foi determinante para a apreensão de como essas lutas, contradições e disputas se manifestam nos municípios de pequeno porte 1, maioria neste país.

Quanto ao fato dos municípios de pequeno porte, serem maioria, a pesquisa demonstrou que essa maioria, não se revela na participação das decisões. Ao exemplo, do que se identificou quanto às instâncias de pactuação da política de assistência social que disputam com uma representatividade, que paradoxalmente não reflete na proporcionalidade, como visto na CIT e CIB.

Observa-se que essa correlação de força está presente na disputa do fundo público, ao exemplo, do que se repassa para as políticas sociais, a própria repartição de recursos no Fundo de Participação dos Municípios. Essa situação reverbera no fazer da gestão de uma política pública que historicamente esteve a margem das demais políticas sociais e mesmo alcançando o patamar de direito, precisa continuar se afirmando e reafirmando. Visto que a cultura na sociedade capitalista, como apresenta Chauí (1986) se revitaliza a partir de influências, mas, sempre sem abalar a classe dominante, portanto, infere-se que a implementação necessária ao Suas no município de pequeno porte 1 têm desafios além de econômicos e políticos, os culturais.

Se fosse feita uma analogia de como a sociedade, de forma geral, cobra do indivíduo a resolução de seus problemas, desconsiderando-se como trouxe Marx, que a riqueza socialmente produzida tem sua apropriação privada. Analogamente pode-se transferir essa ideia para a União e os estados quando ambos retêm a maior parte dos recursos provenientes dos impostos de todos os brasileiros e que alimentam o próprio Fundo Público, ao qual o município fica com a menor parcela de recursos na divisão entre os entes federados, e inversamente com a maior demanda de execução.

Ao longo dessa pesquisa, no âmbito documental, dissecou-se a leitura de inúmeros documentos da política de assistência social que foram arquitetando a construção do Suas no Brasil. Mesmo, que a pesquisa estivesse focada no estudo de 7 municípios, os quais representam 45% de municípios desse país que não atingem a marca de 10 mil habitantes, ficou evidente as inúmeras dificuldades impostas pelo novo desenho, mesmo contendo objetivos sólidos para consolidar essa política. Os dados da pesquisa revelaram que os municípios forjam seus esforços para enquadrar o Suas dentro de suas possibilidades, ou seja, dentro de um contorno do sistema pensado para municípios com maiores portes populacionais, o que infelizmente, não ocorre somente com o Suas, essa é uma prática de políticas operadas através de sistemas.

Criam-se “modelos” e todos os municípios precisam se adaptar, particularmente, os municípios de pequeno porte 1, pois isso, reflete em financiamento e dadas as carências econômicas que se identificou em todos os municípios pesquisados a autonomia de aderir ou não ao sistema, não é uma opção. Concluindo-se que o Suas está intimamente atrelado com a influência econômica para sustentar ou não os pactos estabelecidos.

A pesquisa demonstrou, que mesmo, havendo no Suas definições por porte, no que tange a gestão da política, a configuração proposta pelo Suas não considerou, de fato, as particularidades desse porte. Mas, observou-se que apesar da unanimidade dos municípios em alegarem que há que se repensar o Suas no âmbito municipal desse porte, nenhum dos municípios pesquisados demonstrou ter um esboço, do que de fato, lhes é essencial.

O que se observa é uma busca constante em adequar suas realidades ao que define o Suas, evidenciando-se que isso acontece mais na perspectiva de adaptações do que se executava, no âmbito local, antes do Suas.

A pesquisa demonstrou pouca preocupação dos sujeitos quanto as legislações municipais que garantiriam o Suas, ao menos, no âmbito legal. Perceberam-se mais um personalismo do Suas, durante a gestão, e não uma preocupação com os rumos da política de assistência social enquanto processo, ou seja, nas prováveis futuras mudanças de governo municipal. E, que vem de encontro ao personalismo presente na cultura política que encontrou terreno fértil no país. Lembrando, como bem definiu Carneiro *et al.* (2019) referindo-se que as legislações em âmbito local, e seu o aspecto normativo decorrem de um movimento institucional republicano que para os autores consagra, em nível legal, práticas sociais que visam a universalidade.

O Suas é um avanço, sem nenhuma dúvida, mas, a inquietude é quanto ao como o Suas se efetiva no município de pequeno porte 1. Com todas as determinações que impactam na gestão desse sistema, demonstraram que a capilaridade do Suas encontrada nos municípios, a exemplo do Brasil, é real e a literatura estudada confirma essa asserção. Mas, sua efetividade nos municípios estudados não ficou demonstrada.

Assim, o que a pesquisa encontrou nos municípios de pequeno porte 1 do universo desta pesquisa, requer uma revisão, arvora-se dizer que o Suas deve começar pelo seu desenho para os municípios de pequeno porte 1. Nesse estudo

aponta-se que a presença maciça dos estados no cofinanciamento da política de assistência social, no caso do Paraná, não acontece, como já apontava a literatura estudada para todo o país. Insiste-se que o Suas, ao menos, nos municípios de pequeno porte 1, não pode ter como único executor, o município. Parte-se da afirmação que os estados, devem atuar na execução, como ocorre nas políticas de saúde e educação, essa parece ter sido uma falha crucial na constituição do próprio Suas, desde o início, tornar somente o município executor.

O que a pesquisa realizada no estado do Paraná, no que tange aos municípios pesquisados, apresenta uma participação tímida, aquém das necessidades elencadas no pacto federativo, não se localizou, de fato, em nenhum dos municípios do universo da pesquisa proposições de estratégias concretas de regionalização, nem mesmo os consórcios municipais, para atender às demandas da proteção especial, ficando nos municípios o desafio de resolver suas demandas.

Nas falas dos sujeitos percebe-se em diferentes momentos, a relação de contrários que se perpetua nas políticas sociais, que no caso da Assistência Social para Oliveira (2003) os valores democráticos instaurados na Constituição Federal de 1988 e mais tarde na LOAS “não logrou desvencilhar-se de seu traçado reducionista, compensatório e reiterador das desigualdades” (OLIVEIRA, 2003, p. 195).

Esse traço presente, e reforçador da contradição nas políticas sociais são reconhecidos pelos sujeitos pesquisados quando reforçam as falas, tais como: a ausência de participação do Estado, o enfraquecimento dos repasses federais, a concepção sobre a política. Mas, a pesquisa, levou a identificar que há momentos que requerem maior compreensão, por parte dos sujeitos, de elementos imprescindíveis para se gerir a política de assistência social no município.

Como apresentam os autores, esse agir técnico tem que ser também um ato político, que como apontam (YAZBEK; SANTOS PAULA, 2013, p. 48) consolidar o Suas como sistema de política pública, criando uma base social de sujeitos e serviços que lhe deem sustentabilidade para que possa atravessar períodos de distintos governos. Pois, como Coutinho, Martins e Lessa (2014) as relações intergovernamentais vivenciadas no interior do centro de poder estão em constante movimento, arranjando e rearranjando parcerias.

Percebe-se uma reprodução nas falas dos sujeitos entrevistados que o Suas não se efetiva nos municípios pesquisados em razões das dificuldades financeira, econômica, operacionais e de recursos humanos. No entanto, não se

encontrou nos mesmos sujeitos estratégias de tensionamento sobre tal situação, nem tampouco uma proposta de como essa política poderia ser operacionalizada de forma mais satisfatória. O estudo demonstrou uma fragilidade na organização desses municípios junto às instâncias deliberativas, nos quais eles (municípios) são a base, independente da representatividade, aqui refere-se a pouca participação e acompanhamento do que ocorre nas instâncias deliberativas (CIT e CIB).

Durante esse estudo, se constatou, o quão a organização da política de assistência social pós Constituição Federal de 1988 e intensificada a partir da instituição do Suas complexificam a gestão para os municípios. Empiricamente observa-se que o Suas vive atualmente sob a égide de um governo que reprime às políticas sociais e os próprios direitos sociais. E ainda, que retoma com força marcas sequer superadas que impactam a política de assistência social, tais como a moralização dos pobres, a fiscalização de usuários, o moralismo religioso, a regressão da participação de forma aberta com decretos extinguindo espaços constituídos de participação⁷⁵.

Essa gama de elementos somadas com as fragilidades encontradas na efetivação do Suas, nos municípios pesquisados, permite apreender que todo esse rol de eventos mensuram os desafios do Suas. Nitidamente há uma ameaça real, e no caso dos municípios pesquisados ainda se deparam com um movimento recente do governo federal. A saber, há uma discussão sobre o pacto federativo brasileiro, com o anúncio de mudanças apresentadas no final do ano de 2019, com proposta de emenda à Constituição Federal de 1988, propondo a extinção de municípios pequenos considerados inviáveis financeiramente⁷⁶.

Quando fala-se em políticas públicas, e neste caso, na política pública de assistência social, cabe aos gestores, dentro desse pacto federativo, pensá-las no

75 Editado em 11 de abril pelo governo, o decreto 9.759/2019 determina a extinção de todos os conselhos, comitês, comissões, grupos e outros tipos de colegiados ligados à administração pública federal que tenham sido criados por decreto ou ato normativo inferior, incluindo aqueles mencionados em lei, caso a respectiva legislação não detalhe as competências e a composição do colegiado. Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>

76 A proposta apresentada pelo Ministério da Economia, sugere que cidades com menos de 5 mil habitantes e arrecadação própria inferior a 10% da receita total serão incorporadas pelo município vizinho, o prazo para esse ajuste ainda precede de votação, luta política e tempo, mas é uma sinalização importante considerando o que foi identificado nos municípios pesquisados, em que pese, nesse estudo, dos 7 municípios estudados, 3 estariam passíveis de extinção. Fonte: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/governo-propoe-ao-congresso-fim-de-municipios-com-menos-de-5-mil-habitantes,70003076807>

contexto atual. Como revelado por Nogueira (1998) ao afirmar que o gestor público precisa ser técnico e político, sendo um planejador com a visão atenta ao processo societal amplo, compreendendo seus nexos contraditórios e explosivos, ou seja, “a história e a definição da gestão pública não se dissociam do processo relacional e conflitante que se estabelece na sociedade de classes afeto com a permanente disputa de interesses” (YAZBEK; SANTOS PAULA, 2013, p. 35).

Assim, indica-se que os municípios de pequeno porte 1, dadas as suas circunstâncias demonstradas, requerem pensar estratégias coletivas, que visem seu fortalecimento enquanto ente federado. A priori, entre seus pares, ou seja, os municípios de pequeno porte 1, para que suas necessidades não sejam abafadas pelas soluções presentes em municípios de outro porte. Resgatando o que se trouxe no capítulo 2 desse estudo, “[...] entre os principais sistemas federativos do mundo, somente o Brasil tem condições potenciais para fazer obstrução à maioria democrática no plano federal” (STEPAN, 1999, p. 11), o desafio regressa ao interesse de tensionar, quando o tema é assistência social.

Nesse sentido, a pesquisa empreende contribuições presentes nesse processo que visou problematizar o Suas em municípios de pequeno porte 1. Como pontos positivos o mergulho com a influência que perpassa as relações com o Estado, o resgate da história mais recente da assistência social, sem deixar de percorrer seu passado, a possibilidade da troca com os sujeitos da pesquisa, ampliando o conhecimento empírico a cerca de uma parcela representativa da federação brasileira. E ainda, os municípios de pequeno porte 1, e a sistematização de dados que refletem, parte desse corpo federativo. Como negativo, o maior inimigo, foi o tempo e a multiplicidade de tarefas que compõem o cotidiano, que impediram a dedicação de um tempo maior a essa jornada.

Desse modo, como apresenta Morin (1985) apud Nogueira (1998, p. 188) “recolher o máximo de certezas para enfrentar o que é incerto”, e com essas observações chega-se ao ponto final, que mais aparenta uma vírgula.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO M. R. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília, OCDE/OEA/Ministério do Planejamento, 2002.

AFFONSO, R. de B. Á. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. In: **Economia e Sociedade**. Campinas, nº 14, ano 2000, p. 121-152. Disponível em: <https://www8.eco.unicamp.br/Publicacoes/economia-e-sociedade#>>. Acesso em: 12 de dez. de 2018.

ALMEIDA, D. M. F. **Proteção social não contributiva no Brasil e no Uruguai – estratégias de resistência aos ditames dos organismos multilaterais**. 2018. p. 299. Tese de Doutorado em Serviço Social (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

ALMEIDA, N.L.de; ALENCAR, M. M. de. **Serviço Social**: trabalho e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALMEIDA, M. H. T. de. **Federalismo democracia e governo no Brasil**: ideias, hipóteses e evidências. In: BIB, 2001.

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 2001 apud SOUZA, C. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB, São Paulo, nº 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ÁVILA, D. de. **Reflexões sobre o clientelismo no Brasil e o processo constituinte 1987-1988**: o esforço da elite brasileira para preservação do seu modo tradicional de exercício da hegemonia. Tese de Doutorado - Florianópolis: UFSC, 1990.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, E.R. Estado no Capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. IN: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; LIMA, R. L. (Org.) **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BENTO, I. V. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Manole, 2003. p. 114 a 127.

BOHMAN, J. **La democracia deliberativa y sus críticos**. Metapolítica, v. 4, n.14, p. 48-57. abr./jun. 2000 apud PAULA, A.P.P. Uma Nova Gestão Públicas: limites e potencialidades da experiência contemporânea. FGV. 2005. 201 p.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. cap. 13, p. 179-91.

BOSCHETTI, I. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 112. São Paulo: Cortez Editora, out./dez. 2012. p. 754-803.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Com alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6, pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 91/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 22 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm> Acesso em: 25 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 25 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm> Acesso em: 25 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm > Acesso em: 16 de ago. de 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Censo Suas 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm> Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Censo Suas 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm> Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita SUAS**: configurando os eixos de mudança. Brasília, v. 1, 2008, 136 p

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. MDS/SNAS, Brasília, 2004.

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Norma Operacional Básica (NOB/Suas)**. MDS/SNAS, Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/Suas/RH)**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019. MDS/SNAS, Brasília, 2005b.

BRASIL. **Norma Operacional Básica (NOB/Suas)**. MDS/SNAS, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. MDS/SNAS, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Caderno de Orientações: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos** Articulação necessária na Proteção Social Básica. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Plano Decenal Suas plano 10**. Brasília: MDS, 2007.

BRASIL. **Suas 10: diversidade no Suas: realidade, respostas, perspectivas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 1 de 24 de agosto de 2005**. Publicar o quadro anexo com a relação dos municípios contemplados na partilha de recursos para o 2º semestre de 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2005/Resolucao%20CIT%20no%2001%20de%2024%20de%20agosto%20de%202005.pdf>. Acesso em: 16 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 04, de 16 de setembro de 2005**. Estabelece critérios de partilha de recursos, pactuados nas três esferas de governo e aprovados pelo CNAS, para a Proteção Social Básica. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2005/Resolucao%20CIT%20no%2004%20de%2029%20de%20setembro%20de%202005.pdf>. Acesso em: 16 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 7, de 16 de dezembro de 2005**. Estabelece municípios contemplados cofinanciamento PSB. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA-7_2005_Munic%C3%ADpios-comtemplados-cofinanciamento-PSB.pdf>. Acesso em: 16 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 1, de 18 de abril de 2007**. Pactua a avaliação do estágio de funcionamento e organização dos CRAS implantados a partir de 2003.

Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA1_2007_Funcionamento-e-organiza%C3%A7%C3%A3o-dos-CRAS.parte-1.pdf> . Acesso em: 20 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 5, de 6 de dezembro de 2007**. Pactuar a suspensão dos pagamentos mensais do Piso Básico Fixo dos municípios que recebem o co-financiamento da união e não preencheram a Ficha de Monitoramento dos CRAS. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA5_2007_Monitoramento-dos-CRAS_1%C2%AAPARTE.pdf>. Acesso em: 20 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 5, de 3 de maio de 2010**. Art.1º Instituir, de forma pactuada, as metas de desenvolvimento dos CRAS por períodos anuais, visando sua gradativa adaptação aos padrões normativos estabelecidos pelo SUAS, com início em 2008 e término em 2013. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA5_2010_Metas-de-Desenvolvimento-dos-CRAS-por-per%C3%ADodos-aneais_1%C2%AAParte.pdf> . Acesso em: 21 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010** Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014 e dá outras providências. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA15-16-17_2010_DPSE_DPSB_PACTO-DE-APRIMORAMENTO-2011-2014.pdf> . Acesso em: 21 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 11, de 29 de novembro de 2011**. Dispõe acerca do instrumento para monitoramento e avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual e do DF 2011-2014. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA9-10-11-12_2011_DIVERSOS-ASSUNTOS.pdf> . Acesso em: 27 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 12, de 29 de novembro de 2011**. Dispõe sobre prazo para que os estados enviem ao MDS o Plano de Providências e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual para o quadriênio 2011-2014. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA9-10-11-12_2011_DIVERSOS-ASSUNTOS.pdf> . Acesso em: 27 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 16, de 10 de outubro de 2012.** Pactuar a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/Suas 2012. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA16-e-17_2012_Pactua-CP-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-CREAS-Regionais1.pdf. Acesso em: 27 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 13, de 4 de julho de 2013.** Estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA13_2013_Prioridade-e-metas-do-Pacto-Municipal-2014-2017_1%C2%AA-Parte.pdf. Acesso em: 29 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 14, de 5 de setembro de 2013.** Pactuar os critérios de adesão e partilha de recursos do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social - CapacitaSUAS para os exercícios de 2013 e 2014. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA14_2013_Pactua-criterios-de-adesao-e-partilha-do-CapacitaSUAS-2013-2014-1%C2%AAParte.pdf. Acesso em: 29 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 16, de 3 de outubro de 2013.** Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, e dá outras providências. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA16_2013_Pacto-de-Aprimoramento-com-Estados-e-DF_1%C2%AAParte.pdf. Acesso em: 30 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 12, de 4 de dezembro de 2014.** Pactua Orientação aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA12_2014_Pactua-orienta%C3%A7%C3%A3o-aos-municipios-sobre-regula%C3%A7%C3%A3o-do-SUAS.pdf. Acesso em: 30 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 4, de 25 de novembro de 2015.** Aprovar a regulamentação do cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e das transferências de recursos federais na modalidade fundo a fundo para as ações de Assistência Social, na forma de Blocos de Financiamento. Disponível em:

<<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/RESOLU%C3%87%C3%83O-CIT-N%C2%BA-4-2015-BLOCOS-DE-FINANCIAMENTO.pdf>>. Acesso em: 30 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 1, de 22 de fevereiro de 2017**. Define as prioridades e metas para os estados e Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o-CIT-n%C2%BA-01_2017.pdf>. Acesso em: 30 ago. de 2019.

CAFEARA. **Lei nº 001, de 23 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Cafeara-PR. Disponível em: <<http://cafeara.pr.gov.br/legislacaoView/?id=9>>. Acesso em: 16 de junho de 2019.

CAMPOS, E. C. S. *et al.* **A gestão de políticas sociais em diferentes municípios da região da Amepar**. In: Colóquio internacional 'Municipalização e gestão urbana em Moçambique', 2018, Maputo. AFRAMO CHS / Associação Franco-Moçambicana de Ciências Humanas e Sociais. Maputo: AFRAMO CHS, 2018. v.1. p.1 - 24.

CAMPOS, E. C. S. **A gestão no exercício profissional do assistente social: um estudo a partir de demandas profissionais emergentes**. 2015. Tese Doutorado – PUC- São Paulo.

CARNEIRO, A. M. F. *et al.* Qualificando a Política de Assistência Social nos estados do Pará, Maranhão e Ceará e nos municípios da amostra da pesquisa empírica. IN: SILVA, M. O. S. **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do Norte e Nordeste: realidades e especificidades**. São Paulo: Cortez, 2019.

CARVALHO, M. do C. B. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, E. de M.; Raichelis, R. (Orgs.) **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999. p. 19 – 29.

CASTEL, R. A escolha do Estado Social. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 3, p. 18-35, jan./jun. 2000.

CASTRO, F. J. R. de. **O CRAS nos planos de assistência social: padronização, descentralização e integração**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. *Capacita Suas: Planos de Assistência Social-diretrizes para elaboração*. Brasília, v. 3, 2008, 104 p.

CHAUÍ, M. S. **O que é ideologia**. 33ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

CHAUÍ, M. S. **Conformismo e Resistência: aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CHAUÍ, M. S. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 3ª ed. São Paulo: Editora Moderna, 1982.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 5ª edição. Petrópolis: Cortez. 2013.

COHN, A. *et al.* **Desafios atuais para a assistência social: a busca de alternativas**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 23. São Paulo: Cortez Editora, abr./1997.

COLIN, D. R. A. **Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência**: transitando entre a filantropia e a política pública. 2008. 318 p. Tese Doutorado – UFPR- Paraná.

COUTINHO, M. F.; MARTINS, S. B.; LESSA, S. N. **Pacto federativo e desenvolvimento no brasil**: considerações a partir do município. Congresso Social Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local Frente aos Grandes Desafios de Nosso Tempo. Novembro de 2014. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-2/413-2-7-format-pacto-federativo-e-desenvolvimento-no-brasil-consideracoes-a-partir-do-municipio/file>. Acesso em: 08 de março de 2019.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do pensamento público no pensamento educacional brasileiro**. 2 ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2003.

COUTO, B. R. *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do estado**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. cap. IV. p. 254-62.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985 – 1995. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

DOWBOR, L. **Políticas Sociais e transformação da sociedade**. 2013 <<https://dowbor.org/2013/05/gestao-social-e-transformacao-da-sociedade.html/>>. Acesso em: 24 de junho de 2019.

DRAIBE, S. M. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. IN: RBCS: São Paulo, nº 6, v. 3, fev./1988 apud OLIVEIRA, H. M. J. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism. Alabama**: The University of Alabama Press, 1987 apud FRANZESE, C. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

ELAZAR, D. J. Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal, and autonomy arrangements. Essex, Longman Group, 1991 apud SOUZA, C.

Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB, São Paulo, n° 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n. 24, 1991, p. 85-116 disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 abr. 2019.

FARIA, J. H. **Gestão Participativa**. Relações de Poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIAS, F. B. de. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo: Cortez, 2000. 117 p.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERREIRA, Flávio Rodrigo Freire. **A “Morte” da Cultura? Do Modelo Clássico ao Debate Contemporâneo**. 2012. Disponível em: <<https://Docente.lfrn.Edu.Br/Flavioferreira/Disciplinas/Artigo>>. Acesso em: 21 de jan. 2020.

FIORI, J. L. A globalização e a novíssima dependência. In: FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FLEURY, S. Políticas Sociais e democratização do poder local. In BERGARA, S. C.; CORRÊA, V.L de A. (Orgs.) **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2004 apud CAMPOS, E. C. S. A gestão no exercício profissional do assistente social: um estudo a partir de demandas profissionais emergentes. 2015. Tese Doutorado – PUC- São Paulo.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994. 252 p.

FLICK, U. **Métodos Qualitativos na Investigação Científica**. Tradução Arthur M. Parreira. Porto Alegre: Bookman, 2005.

FONTENELE, I. C. A Trajetória Histórica da Assistência Social no Brasil no Contexto das Políticas Sociais. In: TEIXEIRA, Solange Maria (Org.) **Política de Assistência Social: temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. p. 65 – 110.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. 210 f. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

FREITAS, H.; JANISSEL-MUNIZ, R; MOSCAROLA, J. **Uso da internet no processo de pesquisa e análise de dados**. 2004 apud CAMPOS, E. C. S. A gestão no exercício

profissional do assistente social: um estudo a partir de demandas profissionais emergentes. 2015. Tese Doutorado – PUC- São Paulo.

GRAU, E. R. **O discurso neoliberal e a teoria da regulação** (mimeo)1997 apud KEINERT, T. M. M. Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAMSCI, A. **Quaderni del cárcere**. 2ª ed. Edição Crítica de Valentino Gerratana. Turim: Einaudi, 1977 apud SIMINIONATTO, I. Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução: Luiz Sérgio Henriques Marco Aurélio Nogueira Carlos Nelson Coutinho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel** – as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci, 8 ed. São Paulo: L&PM, 1987.

GUTIERRES, Kellen Alves. Sistema Único de Assistência Social SUAS: caminhos de uma construção. São Paulo: Cortez; Veras, 2019.

GUARACI. **Lei Orgânica do Município, de 20 de fevereiro de 1990**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Guaraci-PR. Disponível em: <<http://guaraci.pr.gov.br/lei-organica/>>. Acesso em: 16 de junho de 2019.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1976.

IANNI, O. **Classe e nação**. Petrópolis: Vozes, 1986.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão de proteção social no Brasil**. Brasília: Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/UNESCO. 2009.

JACOBI, P. R. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 56. São Paulo: Cortez Editora, março/1998. p. 34-49.

JOVCHELOVITCH, M. Descentralización y municipalización de servicios sociales. In Revista Uruguaya de Serviço Social, año IV, n. 10, 1993 apud JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 56. São Paulo: Cortez Editora, março/1998. p. 34-49.

JUNQUEIRA, L. P. A Descentralização e a Reforma do Aparato Estatal de Saúde. In: CANESQUI, Ana Maria (Org.). **Ciências Sociais e Saúde**. São Paulo; HUCITEC/ABRASCO, 1997. p.173-204.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

KOWARICK, L. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 (1984).

LASSANCE, A. (Org.) **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012, v.8, 249 p. 2012.

LEAL, E. J. M. **Um desafio para o pesquisador**. A formulação do problema de pesquisa. Contraponto, Itajaí, ano 2, n. 5, p. 227-235, maio/ago. 2002.

LUPIONÓPOLIS. **Lei nº 001, de 05 de abril de 1990**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Lupionópolis-PR. Disponível em: <<http://lupionopolis.pr.gov.br/uploads/legislacao/LEI-ORGANICA-DE-LUPIONOPOLIS.pdf>>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

MALUF, S. **Teoria geral do Estado**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. cap. XXXII. p. 167-174.

MARCO, C. M. de. **Evolução constitucional do município brasileiro**. Revista Jurídica, Joaçaba, v. 3, n. 3, p. 69-102, jan. dez. 2002.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MARTINEZ, V. C. **Estado de direito social**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 384, 26 jul. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5494/estado-de-direito-social>>. Acesso em: 19 de fev. de 2019.

MARX, K. O Capital: crítica da economia política. **O Processo Global da Produção**. Livro Primeiro. Tomo II, capítulos XIII à XXV. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. São Paulo: Cortez, 1997.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Tradução de Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 31-52.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Tradução de Fanny Tabak. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 10ª.edição. São Paulo – Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco. 2007.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MIRASELVA. **Lei nº 001, de 05 de abril de 1990**. Dispõe sobre a elaboração, discussão, votação, aprovação e promulgação da Lei Orgânica do Município de Miraselva, Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.cmmiraselva.pr.gov.br/arquivos/downloads/256150194838977024161037342418.pdf>> Acesso em: 17 de junho de 2019.

MISHRA, R. **El Estado de Bienestar en crisis: pensamiento y cambio social**. Madrid: Ministério de trabajo y Seguridad Social, 1991 apud PEREIRA, A. P. P. **Política Social: temas e questões**. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2009. 213 p.

MORIN, Edgar. Le vie della complessità. IN. BOCCHI & CERUTI (Org.). **La sfida della complessità**. Milano: Feltrinelli, 1985 apud NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MUNIZ, E. *et al.* O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. In: BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social**, Brasília: MDS, 2007. p. 37-43.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, G. C.; VAZQUEZ, D. A. **Florestan Fernandes e o capitalismo dependente: elementos para a interpretação do Brasil**. In: Revista OIKOS. Rio de Janeiro, v. 9, nº 1. 2010, p. 137-160.

OLIVEIRA, H. M. J. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

OUTHWAITE, W. BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Tradução LESSA, R. *et al.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 1996.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2000.

PAULA, A.P.P. **Uma Nova Gestão Públicas**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. FGV. 2005. 201 p.

PARANÁ. **Lei nº 11.362, de 12 de abril de 1996**. Dispõe sobre o funcionamento do Sistema Estadual de Assistência Social, institui a Conferência Estadual de Assistência Social e o Fundo Estadual de Assistência Social e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/lei11362.pdf>>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

PARANÁ. Associação dos Municípios do Paraná. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.ampr.org.br/>>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. 2014 In: MONNERAT, G.L.; ALMEIDA, N.L.T.; SOUZA, R.G. (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014. p. 23 – 39

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social**: temas e questões. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2009. 213 p.

PEREIRA, P. A. P. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. In. **Serviço Social e sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 77, p. 54-62, 2004.

PEREIRA, P. A. P. **Assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção ao pobre no país. Brasília: Thesaurus, 1996. (a)

PEREIRA, L. C. B. A crise do Estado. Ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992 apud PAULA, A.P.P. **Uma Nova Gestão Públicas**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. FGV. 2005. 201 p.

PEREIRA, L. C. B. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, n.47, jan-abr, 1996. (b).

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PIRES, Maria Coeli Simões. A autonomia dos municípios brasileiros. In: **Revista de informação legislativa**: v. 36, n. 142 (abr./jun. 1999) disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496874>>. Acesso em: 25 de abril de 2019.
PITANGUEIRAS. **Lei nº 001, de 20 de março de 1990**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Pitangueiras, Estado do Paraná, com alterações dada pela Emenda nº 46 de 21 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://pitangueiras.sp.gov.br/imagens/pdfs/Lei-Organica-Municipio/Lei-Organica.pdf>> Acesso em: 18 de junho de 2019.

POMBO, R. **Dicionário de sinônimos da língua portuguesa**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2011. 526 p. (Coleção Antônio de Moraes Silva; v. 10).

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**, 1981 apud PEREIRA, A. P. P. *Política Social: temas e questões*. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2009.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO FERREIRA. **Lei nº 11.267, de 14 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a organização, os poderes municipais, a administração pública, os tributos e orçamentos, a ordem econômica, a ordem social e, dá outras providências. Disponível em:

http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/12064/281015103904_Lei_organica_pdf.pdf>. Acesso em: 19 de junho de 2019.

RAICHELIS, R. Articulação entre conselhos de políticas públicas. In. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, nº 85, p. 109-116, mar. 2006.

REALE, M. **O Estado democrático de direito e os conflitos das ideologias**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 119 p.

RIKER, W. H., *Federalism: origin, operation, significance*. Boston, Little Brown. 1964 apud SOUZA, Celina. **Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados**. BIB, São Paulo, nº 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

RIKER, W. H. "Federalism", in: F. Greenstein; N. W. Polsby (orgs.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975. vol. 74, pp. 432-47. SOUZA, Celina. **Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados**. BIB, São Paulo, nº 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

RIZZOTTI, M. L. A.; SANTOS PAULA; R. F. *Gestão Pública e Gestão Social no Brasil*. In. SANTOS PAULA, R. F. (Org.) **Gestão Social e Planejamento Público: temas de políticas públicas**. Curitiba. CRV, 2018. p. 85-109.

RIZZOTTI, M. L. A. **Implantação da política de Assistência Social e a constituição de sujeitos políticos na Região da AMEPAR-PR**. 1999. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999. 349 p.

SABÁUDIA. **Lei nº 001, de 05 de abril de 1990**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Sabáudia, Estado do Paraná, com alterações dada pela Emenda nº 008 de 14 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/1110/260417161400_Lei_organica_atualizada_pdf.pdf> Acesso em: 19 de junho de 2019.

SALVADOR, E. Financiamento Tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, E. *et al.* (orgs). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo, Cortez, 2015.

SALVADOR, E. Orçamento e financiamento tributário do fundo público pós- real. In: **Fundo Público – e Seguridade Social no Brasil** – São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. Cofinanciamento das Políticas Sociais no Contexto do Federalismo Brasileiro do Século XXI. In: **Serviço Social em Revista** v. 17, nº 1. 2014; p.178-203.

SAMPAIO, P. de A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: Cardoso, J. C. Jr. (Org). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília Ipea, 2009. v. 1, p.37-50 apud CAMPOS, E. C. S. A gestão no exercício profissional do assistente social: um estudo a partir de demandas profissionais emergentes. 2015. Tese Doutorado – PUC- São Paulo.

SANTIN, J.; FLORES, D. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, v. 21, n. 1, 4 jan. 2012.

SANTOS, B. S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In.: PEREIRA, L. C. B. *et al.* (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999 p. 243-271.

SANTOS, M. **Território e Sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2000.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS PAULA, R. F. Teoria Crítica da Gestão é Possível? In. SANTOS PAULA, R. F. (Org.) **Gestão Social e Planejamento Público**: temas de políticas públicas. Curitiba. CRV, 2018. p. 9 -17.

SANTOS PAULA, R. F. **Serviço social, estado e desenvolvimento capitalista**: (im)possibilidades neodesenvolvimentistas e projeto profissional. 420p. Tese (|Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2013.

SEVERINO, A.J. Metodologia do Trabalho Científico. 23º Ed. Cortez Editora, São Paulo, 2007.

SILVA, P, L. A natureza do conflito Federativo no Brasil. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB, 1997. p. 351-363.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco conservadorismo e luta social por direitos. In. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº. 130. São Paulo: Cortez, 2017

SILVEIRA, J. I. Gestão do Trabalho: concepção e significado para o Suas. In. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Trabalho no âmbito do Suas**: uma contribuição necessária. - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. p. 11- 40.

SIMINIONATTO, I. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SINGER, P. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. In: RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (Org.) **Gestão Social**: uma questão em debate. São Paulo: Educ, 1999. p. 55 - 66.

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2013.

SOUZA FILHO, R. de; GURGEL, C. **Gestão Democrática e Serviço Social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. Cortez, 2016. Biblioteca Básica de Serviço Social.

SOUZA, C. **Federalismo**: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB, São Paulo, nº 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, n.7, v.3, 2002, p.431- 442.

SOUZA, E. J. M. **Pacto federativo no Suas**: sob a lente da dimensão política da gestão. 2017. 266 f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

SPOSATI, A. **Sistema único**: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. *Katálysis*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414802015000100050&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 16 de outubro de 2019.

SPOSATI, A. O primeiro ano do sistema único de assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, p. 97-121, 2006. Edição Especial.

SPOSATI, A. **A Gestão da Assistência Social na cidade de São Paulo**. In. Política de Assistência Social. Rio de Janeiro 39(3):505-73, Maio/Jun. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6778/5360>> Acesso em: 12 de jan. de 2020.

STEPAN, A. **Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia**: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. 1999 apud SOUZA, C. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB, São Paulo, nº 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

TAVARES, Gisele de Cassia. Gestão Orçamentária e Financeira de Políticas Públicas. IN: PAULA, Renato Francisco dos Santos. (Org.). **Gestão Social e Planejamento Público**: Temas de Políticas Públicas. Curitiba: CRV, 2018.

TELLES, V. da S. **Direitos Sociais. Afinal do que se trata?** Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

TEIXEIRA, S.M. Sistemas de Proteção Social Contemporâneos e a Política de Assistência Social: reatualização do Familismo. In: TEIXEIRA, Solange Maria (Org.) **Política de Assistência Social**: temas correlatos. Campinas: Papel Social, 2016. p. 27 - 43.

TENÓRIO, F. G. **Gestão de ONGs**: principais funções gerenciais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

TORRES, M. D. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VIEIRA, L. A.; SANTOS PAULA, R. F. Notas sobre a Formação Social, Econômica e Política do Brasil. In: SANTOS PAULA, R. F. **S Gestão Pública e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**: desenvolvimento e questão social. Volume 2, São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014.

VOLP. **Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa**, elaborado pela Academia Brasileira de Letras, em consonância com o novo Acordo Ortográfico. 5ª edição, 2009. 976 p.

WRIGHT, D. Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: the origins, Emergence and Maturity of Three Concepts across Two Centuries of Organizing Power by Area and by Function. In RABIM, Jack; HILDRETH, Bartley W; MILLER, Gerald (orgs.) Handbook of Public Administration. pp. 407-467. 3. ed. CRC – Taylor & Francis Group, New York, 2007 apud FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. 210 f. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

YAZBEK, M.C. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. In: MONNERAT, G.L.; ALMEIDA, N.L.T.; SOUZA, R.G. (Org.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014. p. 77-103.

YAZBEK, M. C; SANTOS PAULA, R. F. A Gestão Pública Social no Contexto dos Fundamentos da Formação do Estado Moderno e o SUAS. In: SANTOS PAULA, R. F. **S Gestão Pública e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**: fundamentos para a gestão. Volume 1, São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2013.

YAZBEK, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do Suas. In: BRASIL.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita SUAS:** configurando os eixos de mudança. Brasília, v. 1, 2008, 136 p.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK, M. C. **A política social brasileira dos anos 90:** a refilantropização da Questão Social. Cadernos Abong Políticas de Assistência Social, São Paulo: Abong, 1995.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993.

ANEXO I

Município: _____

() técnico/assistente social () gestor () gestor/assistente social

() outro _____

a) quais as principais dificuldades identificadas para a efetivação da gestão, no seu município a partir da sua experiência?

b) quais as principais potencialidades da gestão na sua perspectiva?

c) considerando sua experiência no âmbito da gestão do Suas em município de pequeno porte 1, você considera que o proposto no Suas para gestão em município desse porte é satisfatório ou necessita reconsiderar algumas particularidades. Em ambas afirmações explique.

ANEXO IIInstrumento de coleta de dados**Identificação.**

Município: _____

Nome: _____

Ano de formação: _____

Instituição de formação: _____

Tempo de atuação no município: _____

Tempo de atuação no órgão gestor: _____

Atua com exclusividade no órgão gestor: Sim () Não () Indique o local: _____

1) Organização da política de assistência social no município:

1.1 Desde quando, (indicar ano da lei municipal de assistência social e suas atualizações)

1.2 Em que ano foi implantado o Suas no seu município? (Independente da data nacional).

1.3 Indicar a data do primeiro repasse (cofinanciamento) após o Suas?

1.4 O organograma geral do município/prefeitura contempla a estrutura da política de assistência social? Como ele propõe a estrutura do órgão gestor (se possível anexar cópia do organograma especificamente em relação a política de assistência social)

1.5 Quais normativas são mais utilizadas para a organização do serviço neste município?

1.6 Há parcerias com outros municípios para os serviços da Proteção Especial? Se a resposta for negativa, quais dificuldades você apontaria?

1.7 Como avalia a organização do Suas? Contempla a realidade de pequenos municípios?

1.8 Informar os repasses para a Assistência Social no último ano (Recursos Próprios, Estaduais e da União)

1.9 Quais são as atividades desenvolvidas no órgão gestor?

1.10 Para a Gestão do trabalho no Suas está preconizado:

- a. Garantir a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do Suas e o fim da terceirização;
- b. Garantir a educação permanente dos trabalhadores;
- c. Realizar planejamento estratégico;
- d. Garantir a gestão participativa com controle social;
- e. Integrar e alimentar o sistema de informação (Brasil, 2011, p.17)

Considerando as orientações acima descritas na (NOB/RH/Suas: anotada e comentada - 2011) o município tem conseguido efetivá-la? Comente.

1.11 Seguindo as exigências das normativas, em relação a gestão do Suas, na sua opinião, o assistente social é o técnico mais qualificado para respondê-las? Por quê?

1.12 Além das orientações postas pelos órgãos gestores – Federal e estadual, há outra demanda (específica desse município) que recai sobre o assistente social envolvido com a gestão?

ANEXO III

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

“As requisições e suas implicações para os municípios de pequeno porte I – pertencentes a região da Amepar a partir do processo de constituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaria de convidá-lo (a) a participar da pesquisa **“As requisições e suas implicações para a gestão nos municípios de pequeno porte I – pertencentes a região da Amepar a partir do processo de constituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”**. Sob responsabilidade do Departamento de Serviço Social, CESA, Universidade Estadual de Londrina. A pesquisa tem por objetivo analisar as profundas alterações político institucionais trazidas para a gestão de política sociais nos diferentes municípios brasileiros pós Constituição Federal de 1988 que exigiram uma nova organização administrativa e de trabalho envolvendo diferentes profissionais, particularmente no contexto a partir da constituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Diante deste contexto, a questão está nas requisições e suas implicações para os municípios de pequeno porte I - pertencentes a região da Amepar, a partir da constituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Assim a pesquisa visa analisar, as requisições e suas implicações para os municípios de pequeno porte I da região da Amepar, através das contribuições dos assistentes sociais e gestores que atuam na política de assistência social, no âmbito da gestão, nos municípios pequeno porte I da região da Amepar. Sua participação é muito importante e ela se daria da seguinte forma: participação em entrevista em grupo, a ser realizada no Escritório Regional da Secretaria de Estado, Justiça, Família e Trabalho - Sejuf, sito Av. Santos Dumont, 881, nesta localidade.

Esclarece-se que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Assim como também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais

absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. **Os questionários que serão coletados ou as gravações serão arquivadas pelo pesquisador responsável pelo prazo determinado no Art. 28 – IV da Resolução CNS 510/2016.**

Esclarece-se ainda, que você não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. Fica garantido, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação.

Os benefícios esperados são fomentar o debate sobre a municipalização dos serviços no âmbito da Política de Assistência Social, visando compreender os determinantes acerca da gestão que incidem na profissão; socializar as experiências profissionais; contribuir com o debate sobre a formação do assistente social; propiciar espaço de debates entre profissionais, docentes e discentes; contribuir para a ampliação da produção científica acerca da temática. Quanto aos riscos, **acredita-se que o risco seja baixo, considerando que a sua participação não difere da rotina de reuniões profissionais e demais pesquisas que tenha participado. Contudo, ressalta-se que caso seja identificado qualquer risco aos participantes da pesquisa, a mesma será interrompida imediatamente e será realizado o acompanhamento necessário, conforme determinado pela Resolução CNS 466/12 em seu item V.6.**

Assim, a entrevista em grupo ocorrerá com os assistentes sociais e/ou gestores da política de assistência social participantes mediante aceitação desse convite. A dinâmica será conduzida pela própria pesquisadora, em sala cedida pelo Escritório Regional com duração prévia de uma hora e meia, seguindo os seguintes passos: 1) esclarecimento dos objetivos da pesquisa, 2) será entregue um questionário contendo três questões abertas, e 3) será entregue um segundo questionário que deverá ser respondido no próprio município, pois incide em consultas prévias, e que deverá ser enviado posteriormente ao e-mail anaclau_martins@hotmail.com ou anaclau_martins@uel.br.

Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá nos contatar: Ana Cláudia Vieira Martins, rua Paranaguá, 450 – Ap. 901. Celular (43) 9 9998-5078, ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455, e-mail: cep268@uel.br.

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue à você.

Londrina, 01 de setembro de 2018.

Ana Cláudia Vieira Martins
Pesquisador Responsável
RG: 4.528.670-3 SSP- PR

_____ (NOME POR EXTENSO DO PARTICIPANTE DA PESQUISA),
tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão

dactiloscópica): _____

Data: ____ / ____ / ____