



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

HELLEN THAIANE ROMEIRO LEITE

**GESTÃO DO SUAS:**  
RETRATO DA SUA OPERACIONALIDADE NA REGIÃO DA  
ALTA PAULISTA

HELLEN THAIANE ROMEIRO LEITE

**GESTÃO DO SUAS:**  
RETRATO DA SUA OPERACIONALIDADE NA REGIÃO DA  
ALTA PAULISTA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Profa. Dra. Vera Lúcia Tieko Suguihiro.

Londrina  
2012

### Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

L533g Leite, Hellen Thaiane Romeiro.  
Gestão do SUAS : \$b retrato da sua operacionalidade na região da Alta Paulista / \$c Hellen Thaiane Romeiro Leite. -Londrina, 2012.  
110 f.: il.

Orientador: Vera Lúcia Tieko Suguihiro  
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, 2012.  
Inclui bibliografia.

1. Gestão social - Teses. 2. Serviço social. - Teses I. Suguihiro, Vera Lúcia Tieko. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36.058(816.1)

HELLEN THAIANE ROMEIRO LEITE

**GESTÃO DO SUAS:**  
RETRATO DA SUA OPERACIONALIDADE NA REGIÃO DA ALTA  
PAULISTA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Dra. Vera Lúcia Tieko Suguihiro  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Profa. Dra. Jolinda de Moraes Alves  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Profa. Sonia Regina Nozabielli  
Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP

Londrina, 17 de dezembro de 2012.

## **DEDICO**

*Este trabalho é dedicado a todos meus familiares e pessoas intimamente ligadas à minha vida, que acompanharam toda a minha caminhada e torceram por mais esta conquista.*

*Ao Ricardo e a Iraci pelo apoio, amor, encorajamento e ensinamentos que formaram um dos alicerces de minha história.*

*A Valderes pelo apoio incondicional, principalmente nos momentos de incerteza e companhia ao longo da minha trajetória que me levou à concretização deste sonho.*

*Ao meu tio Cido (in memoriam), que sem dúvida estaria feliz por esta vitória.*

## **AGRADECIMENTOS**

Esta dissertação de mestrado decorre de uma experiência única em minha vida, com muitos percalços pelo caminho, fruto de um esforço e compromisso profissional celebrado desde minha colação de grau. Não foi um processo fácil e, sem dúvida, não conseguiria sozinha. Sendo assim, compartilho a emoção por mais esta conquista com todos aqueles que foram coadjuvantes deste processo. De forma breve, agradeço, sinceramente:

A DEUS, que neste momento encontra-se de férias dos meus inúmeros pedidos, sem ele nada seria possível.

A MINHA FAMÍLIA, ao meu pai, João, que ao seu modo esteve presente, já se sentindo orgulhoso. A minha mãe, Iraci, com todas as suas cobranças, que não cansava de manifestar seu carinho e amor incondicional. A minha doce e geniosa irmã e afilhada, Juju, por propiciar momentos de descontração e alegria. Ao meu padrasto, Ricardo, por socializar seus conhecimentos e sua sabedoria, o mais profundo agradecimento pelo contributo imprescindível na realização desta dissertação.

A MINHA ORIENTADORA, um agradecimento carinhoso por todos os momentos de paciência, compreensão, por proporcionar novas experiências e me encorajar para vivenciar novos desafios.

ÀS PROFESSORAS DA GRADUAÇÃO, Maria Ângela e Valderes, que contribuíram na minha formação profissional, pelo apoio, incentivo, sugestões, disponibilidade e amizade que sempre me dispensaram. Em especial, A Profa. Dra. Sonia, que me fez apaixonar pela disciplina de Gestão Social e me lançar em busca de discussões correlatas e do aprimoramento intelectual na perspectiva da competência profissional. É um privilégio tê-la em minha banca!

As Profas. Dras. Jolinda e Sílvia por participarem na qualificação deste trabalho, lançando um olhar crítico frente às discussões e contribuindo de forma significativa para a qualidade do mesmo.

AO MEU AMADO, pela paciência, compreensão, por me acolher nos momentos de fraqueza. Foi fundamental seu carinho.

AOS AMIGOS que mesmo seguindo caminhos diversos, sempre compreenderam minha ausência e se fizeram presentes através de palavras afetuosas e com incansáveis retiradas de livros. Em especial, a Renata e a Milena pelo companheirismo e cooperação em diversos momentos da realização deste trabalho.

AOS COLEGAS de Mestrado que compartilharam comigo momentos de aprendizado, principalmente à Andréia Almeida e a Eduardo Luís, companheiros de estrada. Em especial a Thaís Gaspar Mendes que se tornou uma amiga para uma vida.

AOS GESTORES MUNICIPAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL e ASSISTENTES SOCIAIS dos municípios da Região da Alta Paulista envolvidos nessa pesquisa, pela disposição em contribuir com este estudo, mesmo que encontrassem assoberbados pelo trabalho.

AOS PROFISSIONAIS DA DRADS- Alta Paulista, Regiane, por apoiar esta pesquisa, compartilhando experiências, documentos e, ainda, mobilizando os técnicos a fazerem parte deste estudo.

AO CORPO DOCENTE DA UEL/PR que contribuíram para o meu crescimento intelectual e à secretaria da pós-graduação.

A CAPES e ao CNPQ pelo apoio à pesquisa.

*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 tal, não se deixa isolar dos interesses e paixões humanas. Seu raio 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)*

LEITE, Hellen Thaianne R. **Gestão do Suas**: Retrato da sua operacionalidade na região da Alta. 2012, 110 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012)

## RESUMO

O presente trabalho trata da operacionalidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios circunscritos na região da Alta Paulista, sob a perspectiva regional e municipal. A escolha por esta região deve-se a existência dos três níveis de gestão: Inicial, Básica e Plena. A pesquisa tem como objetivo problematizar a gestão municipal da Assistência Social e delinear um perfil da gestão desta política, considerando que a implantação do SUAS impõe aos municípios novas responsabilidades e, conseqüentemente, um novo perfil aos condutores desta política. O arcabouço teórico foi estruturado a partir de considerações conceituais sobre a gestão pública no Brasil e os debates na Proteção Social. Em seguida, o trabalho aborda a gestão social da política de assistência social a partir da nova configuração com a institucionalização do SUAS e seus desdobramentos. Através da utilização de técnicas de pesquisa como questionários e entrevistas semiestruturadas, foi possível a construção de uma fotografia sobre a operacionalidade do SUAS na referida região. Esboçou-se o desenho da gestão da Assistência Social a partir de quatro eixos analíticos: Estrutura Administrativa, Gestão do SUAS, Gestão Financeira e Gestão do Trabalho. Dada a peculiaridade da pesquisa, utilizou-se a abordagem quantitativa e qualitativa para maior aproximação e análise com o objeto de estudo. Com a análise dos dados coletados pode-se concluir que os municípios estão em cumprimento às exigências previstas para a implantação do SUAS. Contudo, constatam-se algumas insuficiências na operação e implementação deste sistema, impossibilitando, assim, uma prática dedicada a responder aos novos desafios e aos valores socialmente construídos por esta política. Ressalta-se que, apesar das particularidades ora apontadas, este processo e suas determinações históricas encontram-se aberto às infindáveis possibilidades.

**Palavras-chave:** Política de assistência social. SUAS. Região da Alta Paulista. Níveis de Gestão.

LEITE, Hellen Thaianne R. **USAS Management**: Portrait of its operation in the Alta Paulista Region. 2012, 110.p. Dissertation (Master's Degree in Social Work and Social Policy) – State University of Londrina, 2012.

## **ABSTRACT**

This paper deals with the operation of the Unified Social Assistance System (USAS) in the municipalities circumscribed of the Alta Paulista region, from the perspective of regional and municipal levels. The choice for this region is due to the existence of the three management levels: Initial, Basic and Full. The research aims to discuss the municipal Social Welfare and outline a profile of the policy management, whereas the deployment of USAS imposes new responsibilities to municipalities and consequently a new profile to the drivers of this policy. The theoretical framework was structured based on conceptual considerations on public management in Brazil and in the Social Protection aftermaths and then focuses on the new configuration of Social Welfare with the institutionalization of USAS and its aftermath. Through the use of search techniques as semi structured interviews and questionnaires, it was possible to construct a picture about the operability of the said USAS in the referred region. It was outlined the drawing of the management of Social Welfare from four analytical categories: Administrative Structure, USAS Management, Financial Management and Labor Management. Due the peculiarity of the research, it was used a quantitative and qualitative approach to analysis and get closer to the object of study. With the analysis of the data collected, it can be concluded that the counties are in compliance with the requirements for the deployment of USAS. However, we found some shortcomings in the operation and implementation of this system thereby precluding a practice dedicated to meeting the new challenges and values socially constructed by this policy. It is noteworthy that, despite the particularities pointed out, this process and its historical determinations are open to endless possibilities.

**Key-words:** Social welfare policy. USAS. Alta Paulista Region. Levels of Management.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES, QUADROS E GRÁFICOS

### MAPAS

<b>Mapa 1 -</b>	Região Administrativa de Presidente Prudente: Nível de Gestão .....	15
<b>Mapa 2 -</b>	Alta Paulista (Dracena) – Porte Populacional e Nível de Gestão .....	17
<b>Mapa 3 -</b>	Alta Paulista (Dracena) – Porte Populacional e Nível de Gestão .....	60

### GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 -</b>	Caracterização do nível de gestão dos municípios.....	16
<b>Gráfico 2 -</b>	Municípios que responderam o questionário da pesquisa .....	19
<b>Gráfico 3 -</b>	Caracterização do universo da Pesquisa – Porte populacional dos municípios na região da “Alta Paulista”.....	58
<b>Gráfico 4 –</b>	Período de habilitação para o nível de Gestão Básica e Plena.....	60
<b>Gráfico 5 -</b>	Caracterização do universo da Pesquisa – Nível de Gestão dos municípios .....	61
<b>Gráfico 6 -</b>	Estrutura Administrativa: Caracterização do Órgão Gestor .....	65
<b>Gráfico 7 -</b>	Estrutura Administrativa: Profissional responsável pela gestão municipal da Política de Assistência Social.....	68
<b>Gráfico 8 -</b>	Estrutura Administrativa: Escolaridade do Gestor Municipal.....	69
<b>Gráfico 9 -</b>	Gestão do SUAS: Profissional responsável pela elaboração da PMAS.....	71
<b>Gráfico 10 -</b>	Gestão do SUAS: Existência de instrumentos da Política de Assistência Social .....	72
<b>Gráfico 11 –</b>	Gestão do SUAS: Participação dos técnicos e ou gestores, na CIB, capacitações e colegiado no âmbito do Estado .....	74
<b>Gráfico 12 -</b>	Gestão financeira: FMAS – instrumento legal da implantação e designação como unidade orçamentária .....	76
<b>Gráfico 13 -</b>	Gestão financeira: Frequência da apresentação do relatório de execução dos recursos do FMAS ao CMAS .....	81

<b>Gráfico 14</b> -	Gestão do Trabalho: Existência de mesa de negociação permanente.....	83
<b>Gráfico 15</b> -	Gestão do Trabalho: Total de trabalhadores.....	84
<b>Gráfico 16</b> -	Gestão do Trabalho: Escolaridade dos trabalhadores .....	85
<b>Gráfico 17</b> -	Gestão do Trabalho: Total de trabalhos por time de regime.....	85
<b>Gráfico 18</b> -	Gestão do Trabalho: Trabalhos por vínculo, lotação e escolaridade.....	87
<b>Gráfico 19</b> -	Gestão do Trabalho: Total de trabalhadores por área de formação .....	88
<b>Gráfico 20</b> -	Gestão do Trabalho: Quantidade de profissionais de ensino superior por município.....	89

## FIGURAS

<b>Figura 1</b> -	Rebatimentos da Gestão Pública no Brasil sob configuração do Sistema de Proteção Social .....	44
<b>Figura 2</b> -	Das Responsabilidades do Órgão Gestor e Conselhos .....	78

## QUADRO

<b>Quadro 1</b> -	Previsão orçamentária da Assistência Social para o ano de 2011 .....	77
-------------------	--	----

## TABELA

<b>Tabela 1</b> -	Equipe de referência do CRAS .....	86
-------------------	------------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1 CAMINHOS E DESCAMINHOS DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS REBATIMENTO NAS POLÍTICAS SOCIAIS</b> .....	22
1.1 ENTRE O PATRIMONIALISMO E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA .....	23
1.2 ENTRE A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E A IRRUPÇÃO DO ESTADO NEOLIBERAL .....	37
<b>2 GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	45
<b>3 DESENHO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO DA ALTA PAULISTA</b> .....	58
3.1 EIXO 1- ESTRUTURA ADMINISTRATIVA .....	64
3.2 EIXO 2 – GESTÃO DO SUAS: INSTRUMENTOS DE GESTÃO .....	70
3.3 EIXO 3 - GESTÃO FINANCEIRA.....	75
3.4 EIXO 4 - GESTÃO DO TRABALHO .....	82
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	91
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	96
<b>APÊNDICES</b> .....	100
APÊNDICE A – Questionário da Gestão Municipal - Alta Paulista .....	101
APÊNDICE B – Entrevista com os Municípios .....	106
APÊNDICE C – Termo de Consentimento .....	107
<b>ANEXOS</b> .....	108
ANEXO A - DRADS – Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social.....	109

## INTRODUÇÃO

Abordar a temática da Gestão Pública da Política de Assistência Social no Brasil significa percorrer um conjunto de reflexões sobre a trajetória histórica brasileira. Ao longo da história, o Estado assume as mais variadas feições num processo constante de transformações para que se possa conformar à dinâmica social.

O processo de formação e consolidação do Estado no Brasil sempre conviveu com uma precariedade da administração pública, decorrente de seu caráter patrimonialista e sua histórica resistência à introdução de técnicas, procedimentos e estruturas organizacionais de tipo racional-legal, bem como, por extensão, sua ineficácia e ineficiência, apesar das propostas reformadoras e as novas exigências da vida econômica, política e social. Nota-se uma lentidão para a modernização da Administração Pública no País o que rebate no processo de gestão<sup>1</sup> das políticas sociais.

Gestão Social é um termo disseminado nos anos de 1990, todavia, Silva (2004, p.31) ao analisar a questão afirma que a “expressão gestão social ganhou relevância, [...] precisamente no contexto da reforma do Estado, sob a égide do pensamento neoliberal, o que equivale dizer do deslocamento da gestão social da esfera pública para a esfera privada”. A noção de gestão social indica o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade para o enfrentamento de desafios contemporâneos. Nesse sentido, Silva (2004, p.31) afirma que o uso da expressão ganhou força em um clima “[...] de desobrigação do Estado quanto à gestão do social e de interpelação ao empresariado (o segundo setor) e às organizações da sociedade civil (o chamado terceiro setor) [...]”.

Como afirma Carvalho (1999, p.19):

Quando falamos em gestão social, estamos nos referindo à gestão das ações sociais públicas. A gestão social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas.

---

<sup>1</sup> A gestão requer pensamento político e estratégico e definição de propósitos, pressupõe investimento na construção de competências e habilidades necessárias ao bom andamento do processo que está sendo gerido.

O Estado necessita adquirir um modo de gestão para administrar o sistema público e o conjunto de tendências na área de políticas sociais, que combine o institucional com o compromisso, criatividade, ética e iniciativa do gestor, neste caso, em especial na área da Assistência Social. Requer o exercício da democracia, acesso aos direitos sociais, dotada de práticas de gerenciamento público, os quais possuem a missão do governo que está relacionada à promoção da capacidade de organização da gestão, às funções a serem desempenhadas pelo Estado, através da prestação de serviços.

A gestão da Política de Assistência Social vivencia um momento histórico ímpar com a implantação de um sistema único para a gestão desta política. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é instituinte, evolutivo, impõe a ruptura com velhas práticas que sustentaram o legado da Assistência Social no Brasil e estabelece novas responsabilidades gerenciais para a gestão da política de Assistência Social, no escopo da PNAS/2004, pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro, no âmbito da Seguridade Social.

A adesão ao SUAS impõe estabelecer aos entes federativos novas responsabilidades gerenciais, exigindo novos procedimentos, padrões e atribuições para a gestão da política de Assistência Social, o que implica na organização dos serviços socioassistenciais, a pactuação de novas relações entre as três esferas de governo estruturadas pela Norma Operacional Básica (NOB), provocando novos desafios de gestão pública para a consagração deste sistema.

Este trabalho problematiza a gestão municipal da Assistência Social para a consolidação do SUAS, questionando se a adesão ao SUAS gera ou não avanços na consolidação da Política de Assistência Social.

Esta discussão é fruto de indagações vivenciadas na prática profissional exercida em município de pequeno porte I e gestão inicial, na época da implantação do SUAS, e também como consequência da participação e observação nas Conferências Municipais de Assistência Social, no segundo semestre de 2011, com o tema “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores”, inclusive na condição de palestrante, em várias regiões e com peculiaridades dos níveis de gestão e porte populacional que se encontram em processos diferenciados na implementação deste sistema.

Além disso, nota-se que esta região pouco é explorada para estudos e pesquisas.

Objetiva-se com este trabalho desvelar, elucidar e analisar a operacionalidade do Sistema Único de Assistência Social- SUAS tomando como base analítica os municípios que compõem a Divisão Regional e Desenvolvimento Social de Assistência Social- DRADS: Alta Paulista, em Dracena, delineado um perfil da gestão desta política.

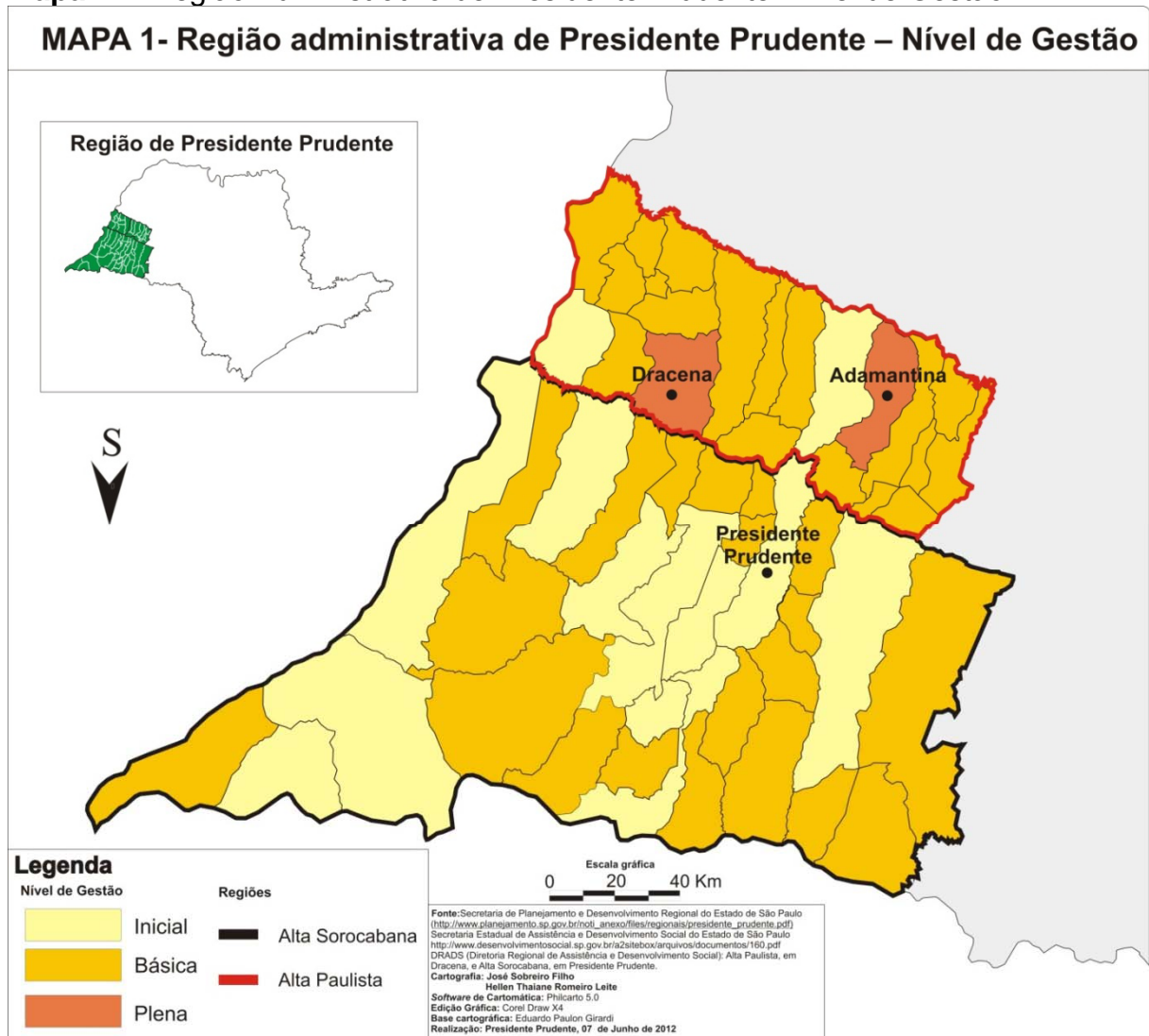
A região da Alta Paulista está circunscrita a oeste do Estado de São Paulo, abrange duas áreas de governo, Dracena e Adamantina<sup>2</sup>, pertence a região Administrativa de Presidente Prudente, composta por um total de vinte e dois municípios, como ilustra o mapa 1 a seguir, “concentrados em uma área de 5.907 km<sup>2</sup>, representando 2,33% do total do território do Estado de São Paulo”<sup>3</sup>. A população desta região é de 255.371 habitantes (Fundação SEADE, estimativa 2010) predominantemente ocupando espaços urbanos, sendo o município de Dracena o mais populoso, em 2º lugar Adamantina e em 3º lugar Osvaldo Cruz, entre os menos populosos estão os municípios de São João do Pau D’Alho e Sagres.

---

<sup>2</sup> Site da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, disponível pelo endereço [http://www.planejamento.sp.gov.br/noti\\_anexo/files/regionais/presidente\\_prudente.pdf](http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/regionais/presidente_prudente.pdf)

<sup>3</sup> Informações oferecidas pela DRADS- Alta Paulista, em Dracena.

**Mapa 1 - Região Administrativa de Presidente Prudente: Nível de Gestão**



A pesquisa abrangeu os 22 municípios desta região: Adamantina, Dracena, Flora Rica, Flórida Paulista, Inúbia Paulista, Irapuru, Junqueirópolis, Lucélia, Mariápolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Osvaldo Cruz, Ouro Verde, Pacaembu, Panorama, Pauliceia, Pracinha, Sagres, Salmourão, Santa Mercedes, São João do Pau d'Alho e Tupi Paulista<sup>4</sup>, como observado no mapa 1 acima.

A escolha por esta região deve-se ao fato da existência dos três níveis de gestão: Inicial, Básica e Plena, sob vigência do SUAS (observar o mapa 1 abaixo), cujas definições são discutidas no terceiro capítulo. Reconhe-se, assim, um campo privilegiado de informações sobre o processo de implementação do SUAS, a fim de constatar em que medida as diferenças dos níveis de gestão são determinantes na condução da Política de Assistência Social.

<sup>4</sup> O mapa 1 permite visualizar a localidade desta região.

Considerou-se também a existência dos três níveis de gestão (Inicial, Básica e Plena) presentes no conjunto desses municípios, com predominância dos habilitados em gestão básica, em relação às demais regiões localizadas no extremo oeste do Estado de São Paulo, respeitando os limites físico-administrativos demonstrados no gráfico abaixo.

**Gráfico 1** - Caracterização do nível de gestão dos municípios



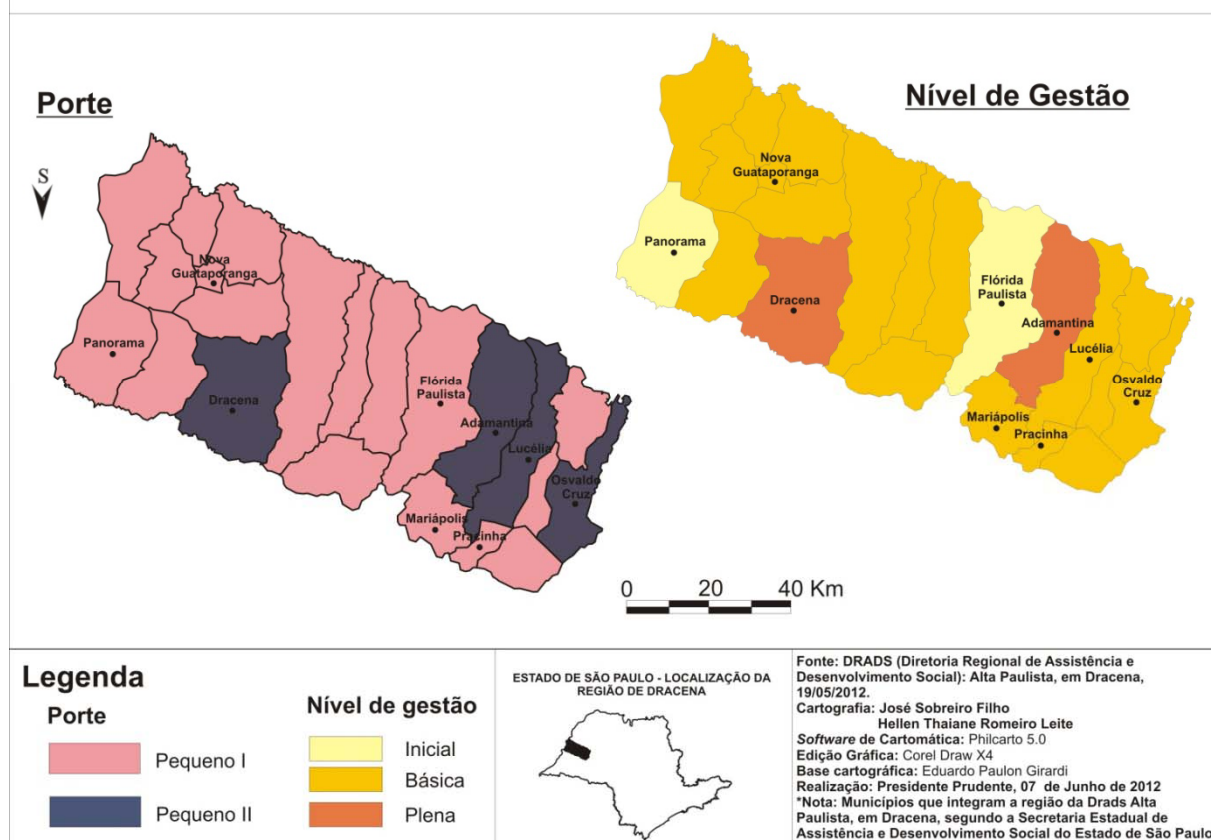
**Fonte:** Elaborado pela autora

Busca-se ainda delimitar os municípios considerando a diferença de porte populacional, conforme a classificação da Política Nacional de Assistência Social- PNAS/ 2004<sup>5</sup>, como demonstra o mapa 2 abaixo.

<sup>5</sup> Classificação dos municípios segundo o total de habitantes, segundo a PNAS/04: Pequenos I (até 20.000 habitantes); Pequenos II (até 20.001 a 50.000 habitantes); Médios (de 50.000 a 100.000 habitantes); Grandes (de 100.001 a 900.000 habitantes). (PNAS/04, p. 18)

Mapa 2 – Alta Paulista (Dracena) – Porte Populacional e Nível de Gestão

Mapa 2 - Alta Paulista (Dracena) - Porte Populacional e Nível de Gestão



Com o propósito de conhecer a diversidade da gestão da Política de Assistência Social, em escala municipal e regional, e analisar a operacionalidade das gestões municipais para consolidação do SUAS, a abordagem metodológica do objeto desta pesquisa exigiu o levantamento de dados de várias fontes. Segundo Baptista (2000) e Minayo (2010), “a apreensão da realidade social por aproximações sucessivas da realidade, nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados, pensamento e ação”.

Dada a peculiaridade deste objeto de estudo, esta pesquisa se faz através de abordagem quantitativa e qualitativa, simultaneamente, para interpretação e análise do objeto de estudo, “as propriedades das partes só podem ser compreendidas a partir do todo” (OLIVEIRA, 2010, p. 58 *apud* CLAUDIONOR OLIVEIRA, 2000, p. 43).

Para tanto, utilizou-se as seguintes fontes: - Internet: de caráter exploratório, por ser considerada uma importante ferramenta para obtenção de informações que possibilitaram a definição do universo a partir da identificação dos

portes e níveis de gestão dos municípios, e também por permitir acesso a sites de órgãos administrativos; - Documental: desde consultas de portarias e resoluções, como também o acesso a documentos, relatórios de gestão, planos municipais, disponibilizados pela DRADS e municípios que compõem o campo de investigação desta pesquisa por meio de e-mails, em cópias impressas de relatórios de gestão, planos municipais, Censo SUAS. Utilizou-se também de materiais de cursos de capacitação e demais instrumentos de gestão elaborados pelos municípios. Examinar estes documentos propiciou a compreensão dos processos de gestão da Assistência Social; - Pesquisa de Campo: a partir do levantamento de informações e maior aproximação com os municípios, definiu-se quatro eixos de análise a partir dos elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, aqui denominados:

Eixo 1- Estrutura Administrativa;

Eixo 2- Gestão do SUAS: instrumentos de gestão;

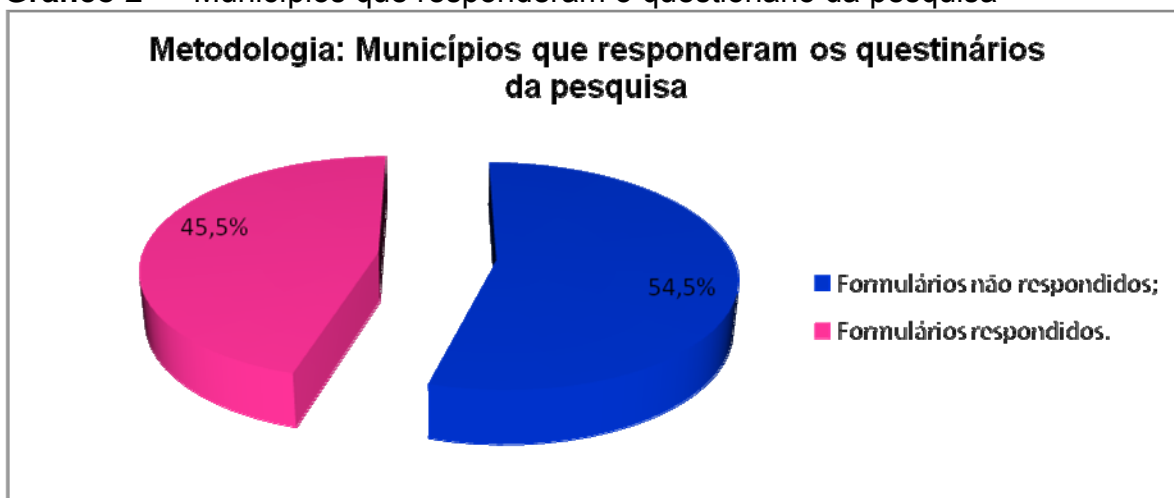
Eixo 3- Gestão Financeira;

Eixo 4- Gestão do Trabalho.

Nesse sentido, utilizou-se de importantes instrumentais com o propósito de elucidar, desvendar e desenhar a operacionalidade do SUAS. Para tanto, optou-se pela distribuição de questionários (Apêndice B ) para atender um dos objetivos deste estudo em âmbito regional. Foram enviados questionários aos vinte dois municípios circunscritos na região da Alta Paulista. Esse procedimento constituiu-se do envio dos respectivos questionários por meio de e-mails a todos os órgãos gestores.

Cabe ressaltar a dificuldade enfrentada com o retorno dos mesmos, de compreensão, a existência de perguntas sem respostas, sendo preciso realizar vários contatos telefônicos e idas a alguns municípios, no sentido de mobilizar os gestores e técnicos sociais para o devido preenchimento dos questionários e construir uma fotografia desta região.

Dentre os vinte e dois municípios, dez responderam o questionário, como observado a seguir.

**Gráfico 2 - Municípios que responderam o questionário da pesquisa**

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos através dos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

A partir dos dez questionários preenchidos<sup>6</sup>, considerando o levantamento dos municípios por porte populacional e nível de gestão, definiu-se a escolha do grupo de quatro municípios, nos quais foram realizadas entrevistas *in loco* com os responsáveis pela gestão da Assistência Social, afim de realizar uma análise qualitativa que possa adensar o perfil traçado por esta região por meio dos questionários (segunda técnica de pesquisa utilizada).

O grupo entrevistado compreende quatro municípios, sendo eles: Município A: Gestão Plena e Pequeno Porte II; - Município B: Gestão Básica e Pequeno Porte II; - Município C: Gestão Básica e Pequeno Porte I; - Município D: Gestão Inicial e Pequeno Porte I.

Inicialmente contactou-se por meio telefônico os gestores municipais e/ou assistentes sociais envolvidos no processo de gestão da Política de Assistência Social e, após sua aceitação em participar e contribuição com a pesquisa, agendou-se data e hora para sua realização, mediante disponibilização dos mesmos. Ressalta-se que o contato com os assistentes sociais deve-se ao fato da indisponibilidade dos gestores (50% dos gestores)<sup>7</sup>, ou ainda, mediante a indicação do próprio gestor, por reconhecer a formação profissional e maior conhecimento da Política de Assistência Social, conforme os dados apresentados no

<sup>6</sup> Dentre os dez questionários preenchidos, quatro foram respondidos por gestores municipais, sendo três com formação em Serviço Social e um não identificou sua formação profissional, e os demais por assistentes sociais.

<sup>7</sup> Ressalta-se que os demais 50% representam os gestores municipais com formação em Serviço Social.

capítulo 3. Cabe ressaltar que não foi um procedimento rápido em virtude das atividades desenvolvidas pelos entrevistados (participação em cursos promovidos pelo Estado de São Paulo, reuniões, elaboração de planos, entre outras), o que implicou a morosidade no desenvolvimento desta pesquisa.

Os municípios foram identificados por letras do alfabeto sem apresentar semelhança entre eles, em razão do uso do Termo de Consentimento que tinha como condição “não divulgar o nome do município e nem relacioná-los aos entrevistados”.

Desta forma, o grupo entrevistado compreende como:

- Município A: Gestão Plena e Pequeno Porte II;
- Município B: Gestão Básica e Pequeno Porte II;
- Município C: Gestão Básica e Pequeno Porte I;
- Município D: Gestão Inicial e Pequeno Porte I.

Para tanto, foram elaboradas questões semi-estruturadas (Apêndice B) com o propósito de capturar as concepções, apreensões e práticas dos entrevistados na condução desta política, sob a orientação dos quatro eixos, adotando recurso tecnológico para a gravação das mesmas, quando assim permitida.

Os dados dos questionários foram analisados na perspectiva quantitativa e expressos em 17 gráficos, e os dados obtidos nas entrevistas, após serem transcritas, foram analisados qualitativamente considerando os quatro eixos.

Para que se compreenda a implantação do SUAS, percorre-se alguns caminhos históricos a partir da década de 1930, na qual observamos a introdução de alguns procedimentos gerenciais da Administração Pública no Brasil. Constrói-se no segundo capítulo um breve histórico da implantação do SUAS e seus desdobramentos, através de publicações disponibilizados em âmbito municipal, estadual e federal.

O terceiro capítulo examina a operacionalidade do SUAS na região da Alta Paulista a partir de quatro eixos de análise: Estrutura Administrativa, Gestão do SUAS: instrumentos de gestão, Gestão Financeira e Gestão do Trabalho, a partir dos quais, sustentaram-se os argumentos, que evidenciaram os elementos substanciais para consolidação, ou não, deste sistema.

O estudo do processo de gestão da Política de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, exposto nesta pesquisa, além de possibilitar o conhecimento de sua efetivação na região circunscrita, pode contribuir com o aprofundamento da análise de concepções e práticas dos gestores municipais desta área, bem como instigar a criatividade intelectual e o protagonismo dos gestores ao serem evidenciados como atores fundamentais para consolidação efetiva do SUAS.

## 1 CAMINHOS E DESCAMINHOS DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS REBATIMENTOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

O presente capítulo tem como objetivo fazer um panorama histórico da gestão pública da política de assistência social no Brasil, principalmente a partir da instauração do governo republicano, atentando para as transformações do processo de modernização do Estado brasileiro que se fez sem construir uma institucionalização democrática, sem rupturas políticas fortes, e sem incorporação social. É imperioso conhecer o processo de formação do Estado no Brasil correlacionado à vivência da gestão pública e à introdução de técnicas, procedimentos e estruturas organizacionais.

Essa discussão se faz necessária para que se possa compreender o rebatimento dessas marcas históricas do Estado Brasileiro no processo de constituição das políticas públicas sociais, particularmente de sua gestão, e assim criar os mecanismos necessários para o enfrentamento dos nós enraizados por esse modelo de Estado.

O Brasil, de certo modo, diante de fragilidades historicamente arraigadas, viveu de modo singular a contradição entre público/privado, integrando e dissolvendo aspectos tradicionais e modernos.

O fato de o Estado desempenhar um papel fundamental na formulação e efetivação das políticas sociais não significa que estas envolvam, exclusivamente ou mesmo principalmente, o âmbito público. Além disso, a partir da articulação específica entre público e privado, entre Estado e Mercado, e entre direitos sociais e benefícios condicionados à contribuição ou “mérito”, que se tornam possíveis distinguir, dentro daquilo que genericamente é denominado o “Estado de Bem Estar” capitalista, várias formas assumidas pelo Estado e que correspondem a políticas sociais com diferentes conteúdos e efeitos sociais (LAURELL, s/d, p. 153).

No Brasil, o modo de produção capitalista determinou uma forma própria das relações entre o Estado, a sociedade e o mercado, que se expressa nas concepções de questão social e nas formas de enfrentamento, nas organizações e na implementação das políticas sociais, que, segundo Nogueira (1998), são marcadas pela precariedade da administração pública, devido ao seu caráter patrimonialista e a resistência aos usos de instrumentais e técnicas, expressadas

pela sua ineficiência e eficácia. A questão social<sup>8</sup> no Brasil, bem como as suas respostas, foi se configurando em formas de políticas sociais, mediadas pelo Estado somente a partir da Era Vargas.

Segundo Behring (2006, p. 75) “o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes”. O desenvolvimento da política social acompanha as dissonâncias e a dinâmica da própria formação do Estado.

### 1.1 ENTRE O PATRIMONIALISMO E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

A formação do Estado que, a partir da Independência em 1822, tem suas raízes fincadas na Colônia, “herdeiro do patrimonialismo português”, passou a conviver com o impacto do capitalismo inglês, de perfil moderno, racional e burocrático (OLIVEIRA, 2003, *apud* FAORO, 1993<sup>9</sup>), período em que a própria organização política dispensava a necessidade de maior organização administrativa e de maior controle ou regulação do Estado, pois não eram necessários aparatos administrativos consistentes.

Rodrigo de Souza Filho (2011, p. 83) parte da relação existente entre dominação e ordem administrativa organizada durante o Império e nesse sentido refere-se à administração pública constituída a partir de dois vetores:

O da própria estrutura de *dominação da coroa* (grifo nosso), 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 de ordem colonial brasileira, na qual o poder dos proprietários rurais será fundamental para a garantia da ordem legal e administrativa ditada pela coroa.

A administração pública, no princípio do século XX, apresentou certa continuidade com relação aos elementos que predominaram no século XIX. Esteve instrumentalizada pelas oligarquias locais, regionais e pelos grupos econômicos, e

---

<sup>8</sup> A questão social refere-se à problematização de necessidades sociais por sujeitos coletivos, com consciência e força política capazes de inserir suas questões na agenda do Estado que deve respondê-las.

<sup>9</sup> Essa questão é abordada por Heloísa Maria José de Oliveira, no livro “CULTURA POLÍTICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: Uma análise das orientações de gestores estaduais” (2003).

desenvolveu-se como 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” (SOUZA FILHO, 2011, p. 83). Esses grupos buscaram moldar o espaço público como uma fonte de privilégios pessoais e de distribuição de cargos, “formava-se uma rede de lealdade sustentada pela intermediação estatal (SOUZA FILHO *apud* ABRÚCIO, 2002, p. 94)”, na mistura entre público e privado, expresso pelo compromisso coronelista, fortalecido na dimensão patrimonialista que vai se articulando com a estrutura burocrática nascente, moldando a administração pública no Brasil, o que “dificultou a convivência da burocracia com padrões superiores de racionalidade, eficiência e organicidade” (NOGUEIRA, 1998, p. 91).

A administração pública brasileira diante desse quadro de prevalência de interesses oligárquicos permaneceu inerte ao processo de modernização do país e às novas exigências da vida política, econômica e social. Suscitadas ao longo dos anos 1920, sendo responsáveis pelos desdobramentos da Revolução de 1930.

Nogueira (1998, p. 12), refere-se a esse processo a partir da seguinte análise: “Somos protagonistas de revoluções sem revoluções”. Entre nós, a mudança radical, explosiva, cedeu espaço a uma progressiva modificação da composição de forças: prevaleceram sucessivas restaurações de equilíbrios preexistentes, com o “‘velho’ sendo incorporado e certas exigências do ‘novo’ sendo acolhidas”.

Nos dizeres de Boris Fausto (1995, p. 369) a Revolução de 1930 “fazia um corte entre o velho Brasil desunido, dominado pelo latifúndio e pelas oligarquias, e o Brasil que nasceu com a revolução”.

Frente ao exposto, Oliveira assinala de forma precisa que a partir dos anos de 1930 “a mudança das classes proprietárias rurais pelas novas classes burguesas (empresários – industriais) não exigirá, no Brasil, uma ruptura total do sistema, não apenas por razões genéticas, mas por razões estruturais” (SOUZA FILHO, 2011, *apud* OLIVEIRA, 2003, p. 63).

A Revolução de 1930, apesar do aparente imobilismo político, provocou uma transformação estrutural nos padrões culturais e nas relações sociais fundamentais. Não só prolongou certas formas coloniais, como também dispensou a sociedade civil de maior protagonismo político, tendo “de conviver com o

autoritarismo, o elitismo e o golpismo derivados do próprio processo de nacionalização” (NOGUEIRA, 1998, p.67).

Nota-se que nos processos econômicos e sociais em que se operam a construção do Estado no Brasil, tem-se a atuação de um conjunto de forças determinadas internamente pela crise do liberalismo oligárquico e pela transição para a democratização, e de determinantes econômico-sociais derivados do processo de reorganização do capitalismo no mundo (HOLANDA, 1995, p.177).

A modernização do aparelho de Estado se constitui a partir da estruturação administrativa, de ordem patrimonialista do período imperial e da República Velha, e da burocracia estatal que passaram a ser legitimadas por meio de uso intensivo de práticas bem pouco modernas e racionais, esboçando a base da configuração da administração pública no Brasil.

Os anos 30 foram determinados pelos esforços para viabilizar um novo sistema de poder, com a tarefa de dar ao país uma constituição que se adequasse aos “novos tempos”. O que ocorre neste período é uma “transformação dentro da ordem” (SOUZA FILHO, 2011, apud Faoro, 2004), fundada no compromisso com a elite brasileira de industrializar aceleradamente o País com base na modernização das estruturas do Estado e na incorporação subordinada das massas urbanas emergentes. Visto que se conferia maior poder de participação da sociedade, porém só restrita à classe média, pois o pobre continuaria excluído do poder.

Nessa perspectiva, Souza Filho (2011, p.105) refere-se ao entendimento de que:

No período de 1930 até o final da ditadura militar, o que ocorre no Brasil em termos de desenvolvimento da ordem administrativa, é a sua organização para operacionalizar a expansão de nosso capitalismo periférico, dependente e associado, do início da industrialização até a fase de consolidação monopólica, conduzindo, desde sua origem, pelo pacto de dominação estruturado pela articulação entre interesses agrários tradicionais e a burguesia industrial, incorporando os setores populares de forma “seletiva” e “regulada. Portanto, a linha de análise proposta entende que as mudanças processadas na administração pública respondem ao movimento global do capitalismo brasileiro, devendo ser entendidas sob esse prisma e não como um processo de racionalização da administração.

O período de 1930 a 1934, no governo provisório de Getúlio Vargas, foi rico em turbulência institucional e agitação política. Medidas eram tomadas para combater a crise internacional e conter as tensões sociais, uma prática que ficou conhecida como populismo.

Segundo Nogueira, “cumpria-nos reduzir despesas, coibir abusos, reformar serviços dispendiosos e sem eficiência, equilibrar orçamentos, suprimir déficits e, sobretudo, simplificar, melhorando, a antiquada e ronceira máquina administrativa” (NOGUEIRA, 1998, p. 46). Para tanto, precisava-se de uma base legal (Constituição de 1934) que a sustentasse e a conformasse no poder. No entanto, a Constituição de 1934 não pode operar grandes transformações, tanto que foi substituída três anos depois de ser promulgada por outra que se estruturava sob preceitos bastante distintos, constituindo-se nos pilares legais da ditadura do Estado Novo (1937 – 1945).

O discurso de Vargas e dos homens que ajudaram a construir o Estado Novo era de que havia uma continuidade histórica entre a Revolução de 30 e o regime que se iniciava em 1937, sendo ambos partes de um mesmo processo. Para justificar as mudanças introduzidas, eles sustentavam que a Revolução de 30 havia sofrido alguns desvios, dos quais o maior exemplo era a Constituição de 1934, baseada num modelo de Estado Liberal.

A Constituição de 1937 demarcava a irrefutável preeminência do Poder Executivo sobre os demais, bem como o da União sobre os Estados. Com a dissolução do Parlamento que a princípio seria temporária, o presidente assumiu funções legislativas, passando a governar através de decretos-lei. Os governos estaduais voltaram a serem exercidos por elementos indicados diretamente pelo presidente, os interventores, o que ampliava as atribuições do Executivo em todas as esferas (federal, estadual e municipal) e consolidava uma rede política, cujo centro era o chefe supremo da nação.

No comando do Estado, o poder pessoal de Getúlio representava a instância decisiva nas resoluções fundamentais. Vargas estabeleceu um novo modelo de Estado, fundado na ampliação da esfera pública e na construção de relações diretas; cabia ao presidente, como autoridade suprema do Estado e da nação, a função de arbitrar conflitos (FERREIRA; SARMENTO, 2002, p. 463-470). Para subsidiar o governo na constituição das políticas nacionais e na transformação da administração pública foram criados órgãos como o IBGE e o DASP.

Em 1938, o governo brasileiro criou o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), cujo principal objetivo era produzir e sistematizar informações sobre o povo do território brasileiro, de forma a orientar as políticas governamentais.

A atuação do IBGE baseava-se em uma orientação técnica mais precisa e unificava para todo o Brasil, o Instituto “teve que acompanhar uma diretriz política fundada na centralização do poder do Estado, e que combatia o federalismo das unidades estaduais, considerado exacerbado em nossa primeira república” (GOMES, 2002, p. 176).

Com a intenção de subsidiar um regime forte e intervencionista, o Estado Novo desejava estabelecer mecanismos de controle do seu povo e território, cuidando das fronteiras do país. O desafio era criar uma administração pública moderna em sintonia com o crescimento do Brasil.

O desenvolvimento da administração pública respondia à necessidade de aparelhar o Estado para o cumprimento de novas funções, como também indispensável para recrutar adeptos às novas classes sociais, compondo uma base de sustentação para o governo.

O Estado Novo procurou reformular a administração pública, sob ditadura, transformando-a em um agente de modernização, expandindo o aparelho burocrático e as atribuições do Estado. Buscou-se criar uma elite burocrática, desvinculada da política partidária e que se identificasse com os princípios do regime. Devotada apenas aos interesses nacionais, essa elite deveria introduzir critérios de eficiência, economia e racionalidade.

Nas palavras de Souza Filho (2011, p. 109), a burocracia se expande no Brasil a partir de determinações fundamentais:

a) Criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando o “universalismo de procedimentos<sup>10</sup>”; b) manter relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existentes e que será ampliado e centralizado; c) viabilizar a sustentação do regime ditatorial via fortalecimento do poder central através de estratégias de “insulamento burocrático”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> O autor entende como “universalismo de procedimentos” um produto da dimensão racional da burocracia; dimensão essa que pode ser utilizada para fins de aprofundamento e universalização de direitos (2011, p. 106).

<sup>11</sup> Refere-se ao insulamento burocrático como “processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. [...] O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas

A principal instituição responsável pela reforma da administração pública foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Carta de 1937 e criado por um decreto de lei de julho de 1938, como órgão ligado à presidência da República.

O decreto de lei deu ao DASP poderes bastante amplos, incluindo a instituição de um controle central sobre o pessoal e o material, assim como a responsabilidade de dar assistência ao presidente na revisão das propostas legislativas. Na realidade, pretendia o decreto que o DASP fosse um superministério, com papel importante na distribuição dos gastos governamentais. Não chegou a tanto, porém, porque o ministro da fazenda se opôs fortemente a uma diminuição de poderes (FAUSTO, 1995, p.378).

De acordo com Souza Filho, o governo Vargas “utilizará a expansão da burocracia - via DASP - como um dos elementos para viabilizar sua sustentação política e reforçando, dessa feita, sua dimensão pública em suas mãos” (SOUZA FILHO, 2011, *apud* ABRÚCIO, 2002; TORRES, 2004 e LIMA JÚNIOR, 1998).

O DASP foi um órgão voltado para a reforma e a modernização da administração pública, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a racionalizar o serviço público no país, introduzindo a lógica da “formação profissional”, do “mérito” e da “capacidade técnica no funcionalismo”.

Entre as atribuições da DASP:

Estavam previstas a elaboração da proposta do orçamento federal e a fiscalização orçamentária. Na prática, porém, as iniciativas relativas à política orçamentária permaneceram nas mãos do Ministério da Fazenda até 1940”. Nesse ano, a situação foi contornada com a criação, no interior daquele ministério, da Comissão de Orçamento, cuja presidência passava a ser acumulada pelo presidente do DASP. Somente no princípio de 1945 o DASP assumiu plenamente a responsabilidade pela elaboração da proposta do orçamento federal, com a conseqüente extinção da comissão do Ministério da Fazenda<sup>12</sup>.

Através do DASP, na leitura de Nogueira, realizou-se uma revolução administrativa, alcançando relevantes patamares administrativos, tais como:

---

populares podem desempenhar um papel [...], ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma uma processo técnico e apolítico” (SOUZA FILHO, 2011, *apud* NUNES, 1997, p.34).

<sup>12</sup> Disponível no site <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45>

Melhoria da qualidade dos funcionários públicos, institucionalização da função orçamentária, simplificação, padronização e aquisição racional de material, montagem de um núcleo estrutural do desenvolvimento econômico e social, depois grandemente expandido, com o conseqüente estabelecimento de uma série de órgãos reguladores [...]. Deu-se também o interesse pelo estudo das ciências administrativas [...]. Datam daquela fase, além do mais, uma grande reformulação ministerial, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e do Ministério da Educação e Saúde Pública [...] (NOGUEIRA, 1998, p.95).

Para Boris Fausto (1995, p. 378), houve um relativo esforço em se estabelecer uma carreira em que o mérito fosse a qualificação básica para a inserção, abrindo oportunidades para profissionais de classe média, todavia, com muitas restrições. A maioria das indicações continuava a ser feita de acordo com as preferências do presidente da República ou de seus ministros, para os chamados “cargos de confiança”, dos quais poderiam ser demitidos a qualquer momento.

A partir de 1936, criou-se uma lei que estabeleceu a separação dos servidores públicos em duas categorias principais: “funcionários públicos e extranumerários”.

Os primeiros deviam prestar concurso público de ingresso na carreira e tinham assegurados vários direitos relativos ao salário, aposentadoria, etc. O pessoal extranumerário era admitido teoricamente por prazo determinado, para a realização de certos serviços, dependendo a admissão de conexões políticas ou pessoais. A criação dessa categoria representava um compromisso com critérios do passado e se destinava às oposições intermediárias ou de menor importância do serviço público (FAUSTO, 1995, p.379).

A criação do pessoal extranumerário propiciou ao Estado manter relações clientelistas com um grande setor da massa urbana. A esse respeito, Fausto (1995, p. 379) lembra que a taxa de crescimento urbano foi maior do que a da industrialização e com o conseqüente problema do emprego nas grandes cidades. O recrutamento de pessoal sem concurso serviu assim como um canal para absorver força de trabalho não qualificada.

Em relação à política pública voltada para a questão social, abriu-se, nos anos 30, uma fase de regulação social, apoiando-se no tripé: sindicalismo corporativista, regulação das profissões e carteira profissional, ancorado nos institutos previdenciários (estatais) e no Ministério do Trabalho. A intervenção do

Estado na área social era essencial para criar bases de sustentação para o desenvolvimento industrial e na regulação das relações entre capital e trabalho.

Datam nessa época, além da criação do IAPs, também a Legião Brasileira de Assistência Social – LBA (presidida pela Primeira Dama da República, atrelou a Assistência Social ao primeiro-damismo e ao voluntariado), o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, o Ministério de Saúde e Educação, o Serviço de Saúde Pública – SESP, órgão fundantes da institucionalidade da assistência social no âmbito do Estado e que imprimem marcas históricas na gestão e conformação dessa área.

A intervenção estatal constituiu-se como um mecanismo privilegiado do Estado para prover serviços, propiciando a ampliação “regulada” e construção de uma “hegemonia seletiva” a fim de garantir a implementação do projeto de “modernização conservadora” no marco da ordem capitalista (SOUZA FILHO, 2011). Nesse sentido, Souza Filho recorre às definições de Santos e Carlos Nelson Coutinho para correlacioná-las com a estrutura político-institucional:

O primeiro, como visto, mostra a forma pela qual, durante o período varguista e populista, os governos no Brasil viabilizavam direitos sociais. Assim, apenas as categorias profissionais urbanas reconhecidas legalmente pelo Estado possuíam acesso a determinados direitos sociais (Santos 1897). O segundo, desenvolvido por Carlos Nelson Coutinho, mostra que, no período em tela, utilizou-se, para governar, uma estratégia que não estabelecia uma hegemonia ampla na sociedade, mas sim promovia alianças com alguns setores das classes subalternas, conquistando, dessa forma, uma hegemonia limitada, baseada na seletividade dos segmentos sociais com os quais definia se aliar. O instrumento utilizado pelos governos para conquistar essa “hegemonia seletiva” era, justamente a concessão de determinados direitos sociais. Em outras palavras, a “cidadania regulada” foi a forma utilizada para se estabelecer a “hegemonia seletiva”, que caracterizou a forma da relação do Estado com as classes trabalhadoras durante o período compreendido entre 1930 a 1964 (Coutinho, 1993) (SOUZA FILHO, 2011, p. 111).

Os direitos sociais eram garantidos à categoria profissional desde que esta fosse reconhecida pelo Ministério do Trabalho e representada por um sindicato amparado na legislação vigente, e o Estado regulava o acesso dos trabalhadores aos direitos sociais<sup>13</sup>. Nesse sentido, o sistema de proteção social

---

<sup>13</sup> Datam nessa época além da criação do IAPs, também a Legião Brasileira de Assistência Social – LBA (Presidida pela Primeira Dama da República atrelou a Assistência Social ao primeiro-damismo e ao

combinou um modelo de seguro social, para os trabalhadores urbanos regulamentados, baseado na assistência médica e previdência social desenvolvido pelo IAPs, como um modelo de assistência às pessoas sem vínculos trabalhistas (demais trabalhadores e o restante da população), aos excluídos do sistema público. Ou seja, os excluídos da política social eram atendidos em suas necessidades de proteção social no campo da assistência social, por meio de instituições filantrópicas, vinculadas, principalmente, as ações de políticos e entidades religiosas.

Nesse sentido, Sônia Fleury denomina essa situação de “cidadania invertida<sup>14</sup>” e sinaliza os diferentes modelos que seriam a Assistência Social, Seguro Social e Seguridade Social. Em todos, para o Estado, a ação compensatória tem uso político que se expressa na viabilidade de tutela, com práticas como caridade, filantropia e discriminação.

Os diferentes modelos de seguro social aplicado à Previdência e Assistência Social, desenvolvido pelo sistema de proteção social brasileiro até o final da década de 1980, foram consolidados entre as décadas de 1930 e 1940.

As diferenças entre o modelo de seguro aplicado à Previdência Social e o modelo assistencial<sup>15</sup>, segundo a autora:

No Modelo assistencialista as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora, organizam-se em base à associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma fragmentada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos. Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação como de cidadania invertida na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social. No modelo de seguro social, a proteção social dos grupos ocupacionais estabelece uma relação de direito contratual, na qual os benefícios são condicionados às contribuições pretéritas e à afiliação dos indivíduos a tais categorias ocupacionais que são autorizadas a operar um seguro. A organização altamente fragmentada dos seguros expressa a concepção dos benefícios como privilégios diferenciados de cada categoria, como resultado de sua capacidade de pressão sobre o governo. Como os direitos sociais estão condicionados à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva, Wanderley G. dos Santos (1979) denominou a relação como de cidadania regulada pela condição do trabalho (FLEURY, 1997).

---

voluntariado), o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, o Ministério de Saúde e Educação, o Serviço de Saúde Pública – SESP.

<sup>14</sup> A autora usa o termo “cidadania invertida” para explicar que a condição de “não-cidadania” é o que possibilita o acesso aos benefícios sociais, ou seja, tem acesso a assistência social, aqueles que não são reconhecidos como “cidadãos”, daí a inversão sinalizada pela autora.

<sup>15</sup> Texto Políticas Sociais e Democratização do Poder Local, disponível em <http://pt.scribd.com/doc/22930568/POLÍTICASSOCIAIS-1-sonia-fleury>

Nesse período, os problemas sociais tornaram-se mais evidentes, devido ao processo de industrialização e modernização do país exigindo intervenção estatal, à medida que, para “controle junto à população” se faz necessário operar a distribuição de recursos e desenvolver intervenções de apoio técnico, norteadas por uma estrutura patrimonialista e por uma estrutura burocrática.

Por fim,

Não existe um projeto de universalização e aprofundamento de direitos sociais e, portanto, a estrutura burocrática organizada para operar as políticas sociais se efetiva, também, de forma seletiva e ilimitada. Em linhas gerais, esse padrão de operar as políticas sociais não sofrerá alteração até o advento do golpe de 1964 (SOUZA FILHO, 2011, p.115).

As estruturas estatais inventadas neste período, década de 1930, foram fundadoras da moderna administração pública no Brasil. O plano administrativo de governo no Estado Novo buscou a eficiência e a racionalidade como promoção do desenvolvimento do país.

Desde a criação do DASP até o fim do Estado Novo, o órgão conheceu um contínuo processo de fortalecimento, exercendo uma forte influência sobre as políticas governamentais então implementadas. Entre suas principais realizações nessa fase figura a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, defendidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União<sup>16</sup>, primeiro documento desse tipo no Brasil. Com a queda de Vargas em outubro de 1945, o DASP passou por um profundo processo de reestruturação, que resultou no seu parcial esvaziamento. A partir de então, suas funções assumiram um caráter de assessoria, exceto no tocante à seleção e aperfeiçoamento do pessoal, área em que se manteve como órgão executor<sup>17</sup>.

É inegável o impulso reformador do DASP e os avanços conquistados, porém dele não nasceu a administração pública moderna, eficaz e eficiente que se imaginava indispensável para o Brasil. Na verdade, o DASP “não pode imprimir à administração pública brasileira senão falsas medidas de eficiência e

---

<sup>16</sup> Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, o Decreto Lei nº. 1713, 28/10/1939. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm).

<sup>17</sup> Consulta nas produções do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), disponível no site <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45>

não impediu o exagerado crescimento de um corpo burocrático cético, mal disciplinado e mal pago” (NOGUEIRA, 1998, p.97 *apud* CUNHA, 1963).

O processo ocorrido durante o período entre 1930 a 1945 foi marcado, não por mudanças estruturais impostas pela mobilização e protagonismo de massas autonomizadas politicamente, tampouco se cristalizou uma força categoricamente posicionada em favor da ruptura, “foi um processo de acomodação, no qual se buscou compensar o desgaste incontrolável do regime autoritário [...] os cálculos da transição estarão marcados pela busca de inovação com continuidade” (NOGUEIRA, 1998, p.73).

O período de 1945 a 1964, marcado pelos investimentos estatais nas grandes obras de infraestrutura (rodovias, energia, siderurgia) corresponde também a uma fase de grande intervenção estatal na economia, baseada na indústria de bens de capital, objetivada em criar condições para a nova etapa de acumulação de capital. As características da administração pública na área das políticas sociais serão mantidas, apesar de uma ampliação dos direitos políticos.

O direito e a obrigação de votar foram conferidos aos brasileiros alfabetizados, maiores de dezoito anos, de ambos os sexos. Completou-se assim, no plano dos direitos políticos, a igualdade entre homens e mulheres.<sup>18</sup> Porém, não seria este um caminho desprovido de desafios, mas sim um caminho da política, de negociação, alianças, das relações de governos e instituições estatais.

Neste contexto de dominação conservadora, não se destina a “evitar o patrimonialismo” presente na cultura político-administrativa, o que se efetiva, é a privatização do Estado pelas frações dirigentes das classes dominantes (SOUZA FILHO, 2011).

Na concepção de Souza Filho (2011), a partir da década de 1950, há uma nova relação do público e do privado que aponta para dois tipos de gestão: patrimonial, em que se confunde o bem público com o bem privado, à medida que ambos estão sob o controle do “senhor, cuja dominação é de caráter tradicional”, e a gestão racional capitalista, em que privilegia uma determinada classe social a partir da utilização de recursos públicos para promover a acumulação, dentro de uma “racionalidade instrumental voltada para o desenvolvimento capitalista”.

---

<sup>18</sup> A Constituição de 1934 determinava a obrigatoriedade do voto apenas para as mulheres que exercessem função pública remunerada (BORIS, 1995, p. 400).

O autor aprofunda a análise sobre a administração pública brasileira e seus múltiplos desdobramentos, discordando de interpretações que colocam tudo sob o manto do patrimonialismo.

O Estado passou a intervir na sociedade por meio de políticas sociais de cunho clientelístico, objetivando integrar na cidade pessoas advindas do campo e ganhar “simpatia por meio de sistemas de barganhas: o voto pela melhoria urbana, de qualquer natureza” (GOHN, 2001, p. 91).

Maria da Glória Gohn (2001, p.91) faz menção a este cenário como um momento de poder de pressão do povo na cena política:

[...] Os grandes centros passavam a exigir novas políticas de controle social, tendo em vista que as velhas táticas coronelísticas, de forte controle a nível local, tornaram-se difíceis de ser mantidas nos grandes centros urbanos. O rádio será o grande meio de comunicação entre a nação, pois a expansão e a massificação da televisão só ocorrerão ao final dos anos 60.

Nesse sentido, o período compreendido entre 1945 e 1964 seria entendido como potencializador do avanço de estruturas democráticas na sociedade brasileira.

Nesse contexto, o governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1960) apresenta aspectos determinantes com relação à modernização da administração pública, em decorrência da operacionalidade de várias iniciativas empreendidas pelo Estado para se tornar um agente eficaz do desenvolvimento. Foi um período de grandes transformações, acentuado pela integração de mercados, acelerado desenvolvimento dos transportes e comunicações e aumento na escala da divisão social do trabalho, cenário este que provocou o aumento da demanda social sobre a estrutura e gestão da máquina governamental pública, cujas “[...] metas econômicas do governo federal não só conviveram com precárias condições de vida da maioria da população brasileira, como ainda permitiram ocultá-las, através da febre desenvolvimentista” (VIEIRA 1987, p. 127).

A política econômica e a social de Kubitschek não contrariaram qualquer grupo ou expressão na luta política. As políticas sociais eram emergenciais, setorializadas e imediatistas e com soluções individualizantes, ou seja,

Como no governo anterior, Kubitschek agiu através de intervenção de cunho setorial, conforme as carências do momento. Não se compara a Vargas, porém, em termos de compromisso com as massas populares, principalmente no que diz respeito à Política Social. Na época de Juscelino, reduziram-se as despesas federais com a Saúde Pública, não se descobrem providências mais essenciais, visando a transformações globais nestas áreas. Aliás, em nenhuma área da Política Social isto acontece (VIEIRA, 1987, p.119).

Há uma expansão do sistema de proteção social nas áreas da saúde, educação, assistência social, e uma incipiente política de habitação popular, porém, nota-se uma expansão seletiva e fragmentada nos grupos sociais e nas ações do Estado. Essa expansão se efetivaram sob a marca da seletividade de beneficiários, da heterogeneidade de benefícios e da fragmentação institucional e financeira da intervenção estatal. É importante registrar que a seletividade das políticas era apenas para os trabalhadores urbanos assalariados e sindicalizados.

Com a deflagração do golpe civil-militar e a instalação do governo militar em 1964, tem-se um período sinalizado pela expansão capitalista brasileira organizada de forma que os interesses da classe trabalhadora ficassem mais subalternizados. A ditadura restringiu o exercício da cidadania e reprimiu com violência todos os movimentos de oposição.

A ditadura militar e seu processo de modernização conservadora implicaram uma liberalização da administração pública (Decreto-lei n.º 200<sup>19</sup>), um enrijecimento burocrático com fortalecimento do estado para o capital e uma expansão de baixa qualidade com burocracia precária para a área social (SOUZA FILHO, 2011, p. 139).

Institui-se um sistema público de baixa qualidade para a população, paralelamente nasce um sistema privado (em especial nas áreas de educação e saúde), para aqueles que pagassem por isso, para a camada média e a alta da sociedade, que se tratava anteriormente como cidadania invertida e com a não efetivação da universalização dos serviços sociais públicos. [...] “criam-se as condições para a manutenção da submissão de certas políticas estatais (sobretudo

---

<sup>19</sup> [...] o Decreto-lei nº 200 iria impor, de modo unilateral, a ativação de uma nova administração pública através não só de “expedientes” concorrências (como nos anos 50), mas também da montagem de verdadeiras estruturas paralelas (empresas estatais, fundações, autarquias), a partir das quais se imaginava possível compensar as defasagens da administração direta. [...] nessa estratégia, a presença de intenções racionalizadoras e de não-desprezíveis mecanismos de dinamização da vida administrativa, o fato é que o Decreto-lei nº 200 deixou de lado precisamente o cerne do aparato público brasileiro, que se cristalizou e se enrijeceu ainda mais (NOGUEIRA, 1998:100).

as sociais) aos interesses de uma ação parlamentar restrita ao varejo da troca de voto pelos serviços e favores públicos” (SOUZA FILHO, 2011, *apud* FRIORI, 1995, p.131). Acentuando tais características, cabe transcrever, na íntegra, as palavras de Nogueira (1998, p.110):

Estimularam a fragmentação da sociedade em compartimentos estanques, presos a interesses particularistas e desejosos de um diálogo direto com o Estado, sem a mediação de partidos e instituições representativas. Ajudaram a desvalorizar a política e a democracia, exacerbando os piores traços da história nacional. Como se não bastasse, houve o impacto da crise recessiva iniciada na própria fase inaugural da abertura, entre 1973 e 1974, e a marcha progressiva da inflação; com isso, o País ingressou numa espécie de guerra de todos contra todos fundada na desvalorização do trabalho e do investimento produtivo em benefício da especulação e da “esperteza” (NOGUEIRA, 1998, p. 110).

Essas considerações conduzem a observar aspectos importantes da história da nossa sociedade, discutidos anteriormente, tais como a herança política da Primeira República, nitidamente autoritária, que marcou o exercício do poder no Brasil. Nesse sentido, observam-se as dificuldades para a criação de um projeto democrático, cuja característica principal seria “conciliação do progresso com o atraso” (Freire, 2008, p. 154).

Nos meados dos anos de 1970, foram tomadas algumas iniciativas de reorganização do aparelho administrativo no campo das políticas sociais, como a inclusão obrigatória dos empregados domésticos no sistema do Instituto Nacional de Previdência Social- INPS, em 1972; criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, dando início a um período de “tentativas” de reformas do sistema de proteção social brasileiro.

A assistência social é conduzida através de práticas assistencialistas, sob o manto tradicional patrimonialista e clientelista, sobretudo com relação às políticas sociais, caracterizada nesse período pela “a fragmentação, a centralização e a burocratização por sua implementação”. Souza Filho (2011, p.135) destaca que:

As políticas sociais deste período serviam para desenvolver a 'política de controle' da sociedade (VIEIRA, 1995), articulando resistência e repressão, ou, como assinala Friori (1995, p.46), 'em vez do Estado de bem-estar social, o que temos é uma combinação de paternalismo e repressão.

A administração pública acabou sendo marcada pelo tensionamento entre a implantação de um Estado burocrático e a permanência de práticas patrimonialistas, resultado do processo de modernização capitalista a partir dos anos 40/50 e continuada nos anos subsequentes.

## 1.2 ENTRE A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E A IRRUPÇÃO DO ESTADO NEOLIBERAL

No final da década de 1970 e nos anos de 1980, emergiu um novo quadro sociopolítico, que inicia um campo de potencialidades significativas para a redefinição de correlação de forças no Brasil. O processo de modernização conservadora implantado pela ditadura militar foi responsável pela aceleração da urbanização da sociedade e de industrialização, o que provocou um novo quadro das relações sociais e de organização sociopolítica, além das interferências internacionais (crise mundial) associadas com as articulações de movimentos sociais que traduziram um modo peculiar de condução do Estado.

À medida que novas exigências são dadas para consolidar uma nova ordem do capital, em particular, há uma reestruturação nas políticas sociais.

O final da década de 1970 foi cenário de grandes lutas e reivindicações pela oferta de serviços públicos, com ressurgimento de movimento sindical, marcado pelas greves do ABC, que eram mobilizadas por lideranças autônomas, vinculadas à construção do novo sindicalismo (SOUZA FILHO, 2011). Decorrente desse cenário, nota-se o crescimento de movimentos e organizações da sociedade civil direcionados em efetivar a universalização dos direitos sociais, previstos na constituição, como também a criação de mecanismos de democracia participativa para a gestão de políticas públicas, através dos conselhos fiscais e deliberativos.

Pode-se dizer que não houve alteração no pacto de dominação conservadora, com a manutenção de práticas assistencialistas e clientelistas das políticas sociais brasileiras, o que não provocou mudanças legais. A década de 1980 não foi diferente, entretanto, a sociedade civil se mostrava mais organizada em

relação ao Estado, atuando em partidos, ONGs, movimentos populares e sindicatos. Com relação às políticas sociais (não passavam de projetos), são inseridas na carta constitucional propostas democráticas para a administração pública “voltadas para o fortalecimento de sua dimensão burocrática: reforço de procedimentos para garantir a impessoalidade e o mérito na estruturação do quadro de pessoal [...]” (SOUZA FILHO, 2011, 158), porém permaneciam restritas e vinculadas às práticas patrimonialistas.

Nos anos 1990, ‘o ambiente estaria cortado por outra dinâmica de muitas partes do espectro político-ideológico contemporâneo e seria possível ouvir que não se tratava mais de construir, mas de “desconstruir” (NOGUEIRA, 1998, 118)’, estabelecendo a ideia de modernização administrativa com a adoção de novos parâmetros para a gestão pública. Ainda segundo Nogueira (2005, p. 38-39):

A agenda reformadora, ainda que ao preço de uma hipervalorização da administração empresarial e de uma entrega do Estado ao mercado, ajudou que se criassem focos de incentivo para a atualização do modelo burocrático, o aumento do controle social e a incorporação de mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais. Nesse movimento, uma cultura democrático-participativa floresceu no setor público, ajudando a que se tomasse maior consciência da relevância do protagonismo social.

Esse contexto propiciou o desenvolvimento do conhecido “gerencialismo”, segundo Ana Paula Oliveira Silva (2011, 51-52, *apud* 2007, 56), do ponto de vista administrativo. Portanto,

Drucker e os novos “gurus” da administração começaram a argumentar que a burocracia estaria dando lugar a uma organização pós-burocrática, baseada na flexibilidade e na participação. Imbricado com essa crítica, o movimento gerencialista ganhou terreno e passou a recomendar a substituição do sistema burocrático pelo gerencial. Esse movimento, que ajudou a moldar a cultura administrativa através de um enfoque empreendedorista, emergiu nos anos 1950, mas adquiriu densidade com a ascensão do neoconservadorismo. De modo geral, o gerencialismo se baseia nas seguintes crenças: - o progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica; - a produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organizações e informação; - a aplicação das tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal da produtividade; - o management desempenha um papel crucial no planejamento e na implantação das melhorias necessárias à produtividade; - os gerentes têm o direito de administrar.

Durante a década de 1990, o Brasil consolidou e organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático, em especial, a partir da Constituição Federal de 1988, “criou um Estado de Direito no país, com responsabilidades sociais” (SILVA, 2006, p.147)<sup>20</sup>, com grandes avanços em relação aos direitos sociais, possibilitando a vigência de princípios universalizantes, de liberdades e direitos, sob a competência do Estado, bem como introduziu mecanismos para a participação popular. Nesse sentido, segundo Nogueira (2005, p. 38) o Brasil “defrontou-se com suas insuficiências e com o peso de seu passado”, apesar de que com um “ganho incontestável de transparência”.

Nesse sentido, Wanderley (1996, p.96 -01) apresenta como elementos centrais do Estado: a universalidade, ou seja, a “possibilidade de acesso a todos os bens e serviços públicos”, bem como a capacidade do poder público em garantir o acesso; visibilidade social, publicidade, ou seja, a “eliminação do segredo burocrático e transparência na atuação”, e da fidedignidade das informações a toda sociedade a respeito das atividades estatais; o controle social “a ser exercido por todos os setores sociais sobre o Estado e institucionalizado por normas conhecidas e legitimadas”; a democratização da sociedade civil, “base para democratização do Estado”.

No entanto, a prática na relação pública e privada passa a exigir uma mudança da “cultura institucional ainda corporativa, fundada na propriedade privada do espaço físico e da ‘clientela’. É, pois, questão de cultura cívica” (BATTINI, 2007, p.53).

Cabe destacar que, durante esse período, foram elaboradas e aprovadas leis, tais como: a Lei Orgânica da Saúde (LOS/1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990) e a da Assistência Social (LOAS/1993). O surgimento dessas leis ocorreu em meio ao conflito entre setores conservadores, alinhados com o ideário neoliberal e setores da sociedade que se mobilizavam na efetivação dos dispositivos constitucionais, garantidores dos direitos sociais.

Dada uma conjuntura política marcada pela presença de dois projetos de sociedades, com propostas neoliberais e democratizantes, Souza filho (2011, p.166) analisa que,

---

<sup>20</sup> Na análise da autora “a ampliação dos deveres sociais do Estado pela Constituição de 1988 foi declarada como motivo da ingovernabilidade por parte dos setores conservadores que já defendiam um modelo de Estado neoliberal para o país”.

Temos leis extremamente avançadas num Estado de forte perfil autoritário e patrimonialista, que incluía parcial e seletivamente a classe trabalhadora e, quando iniciou o processo de universalização dos serviços sociais, fê-lo de forma excludente, de baixa qualidade, estruturando o que Maria Lúcia Werneck Vianna chamou de “americanização perversa” da seguridade social.

Já a partir de janeiro de 1995, assume a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso (FHC)<sup>21</sup>, que:

No mesmo dia de sua posse, em 1º de janeiro de 1995, pública por meio de Medida Provisória (MP 813) o perfil da reforma administrativa que pretende implantar em seu mandato. A reforma tem objetivo explícito: “modernizar a administração pública, enxugar a estrutura do Estado e o quadro de funcionários; e abolir as práticas clientelistas, corporativistas, fisiológicas e corruptas dos órgãos do governo” (NOZABIELLI, 2008, p. 65, apud PEREIRA, 1996, p. 178).

Portanto, a política implementada pelo Governo de FHC se pautou em uma atuação estatal fortemente orientada por teses neoliberais. Segundo Costa,

A tese de um Estado menor, mais ágil e menos oneroso para o conjunto da sociedade, isto é, para o setor privado, colocava em questão a capacidade do Estado em ser um agente efetivo no processo de reversão do grave quadro social do país. A tese de mercado é mais eficiente passou a dominar espaços importantes da opinião pública, evidenciados pela grande mídia. A questão da solidariedade como um apelo moral faz surgir iniciativas da sociedade civil de apoio para a população em situação de pobreza. A moralização da questão social despolitizou o debate sobre a economia, transformada em decisão técnica. Foi nesse clima político e intelectual que ocorreu a eleição de FHC, com a proposta central de manter a estabilidade monetária no país e promover a reforma do Estado via reforma constitucional (COSTA, 2006, p.153).

Delineava no Brasil o enfraquecimento da intervenção social do Estado e a diminuição da máquina administrativa; ampliava-se o espaço do mercado e da iniciativa privada na sociedade, em detrimento da área social (e a superpõe o mercado ao Estado<sup>22</sup>), o econômico ao político, afirmava a vitória hegemônica do projeto de sociedade “liberal-corporativista, com forte presença do componente

<sup>21</sup> Passamos a identificar o governo de Fernando Henrique Cardoso pelas iniciais FHC.

<sup>22</sup> Nesse período, não há registro de crescimento econômico e aumenta o desemprego (SOUZA FILHO, 2011). Conforme análise de Lúcia Cortes da Costa (2006, p.168), “a perversidade das políticas liberalizantes e privatizantes sobre a geração de empregos, aliadas às altas taxas de juros, vistas como atrativo para o capital financeiro externo, bem como a incapacidade de melhorar as contas públicas, mostraram exatamente o contrário, a situação de pobreza e exclusão social de grande parcela da população”.

patrimonialista como prática de fazer política e governar, aliado ao fortalecimento do perfil 'delegativo' de nossa democracia" (SOUZA FILHO, 2011, p.169).

De acordo com Souza Filho:

O projeto neoliberal, visando à redução (não eliminação) da intervenção do Estado na área social – a partir da concepção global de que o bem estar social pertence à dimensão privada (família, comunidade e mercado) e de que ao Estado cabe apenas o atendimento residual para os indivíduos que não conseguem ter suas necessidades atendidas em campo privado –, propõe estratégias para o desenvolvimento de políticas sociais baseadas, principalmente, na privatização, focalização e descentralização (LAURELL, 1995; SOARES, 2000; DRAIBE, 1990). Ou seja, ações destinadas à redução do custo da intervenção do Estado na área social, através da organização de serviços sociais oferecidos pelo mercado (diretamente ou indiretamente); redução do contingente a ser atendido pelas políticas sociais, concentrando as ações sociais na população em situação de “pobreza absoluta”<sup>23</sup> e desresponsabilização do governo central dos custos para manutenção de serviços sociais. Nesse quadro, o apelo à solidariedade da sociedade, via voluntariado e parcerias com a sociedade civil, e programas de renda mínima se apresentam como instrumentos adequados para operacionalização das estratégias de intervenção social.

Com relação às políticas sociais, há prevalência do estado liberal com suas políticas focalizadas, limitadas nas possibilidades de efetivação de uma política de cunho universal, dadas as determinações de uma política econômica e social de corte liberal.

Essa reorientação das políticas sociais de universais a focalizadas reforçam, relações políticas tipicamente clientelistas, atingindo a própria sociedade, em especial, os segmentos populares:

A “dívida social” e o desemprego no governo de FHC cresceram assustadoramente. A taxa de desemprego no fim do primeiro governo de FHC foi a maior registrada na história da República (NETTO, 1999). Os investimentos nas políticas sociais (recursos nos programas do Ministério da Educação, da Saúde, do Trabalho, na assistência e previdência) foram reduzidos, transferindo-os para os setores financeiros. “[...] O executivo presidido por FHC inviabilizou a Seguridade Social projetada na Constituição, sangrando escandalosamente as suas receitas e destinando-as a outros fins” (NETTO, 1999:85). Os recursos do fundo público foram realocados para áreas de interesse do grande capital, como o serviço da dívida externa (OLIVEIRA SILVA, 2011, 66).

---

<sup>23</sup> SOUZA FILHO (2011, p.151) se apropria da concepção de Potyara A. P. Pereira, no entendimento que a pobreza absoluta está relacionada ao não atendimento das necessidades básicas de sobrevivência.

Os dados referentes ao governo de FHC denunciam que o “nível de investimento do governo ficou aquém do necessário, dada a existência de um conjunto de demandas sociais não atendidas” (COSTA, 2006, p. 168). Nessa nova estrutura do Estado, “há um processo de desestatização das áreas de serviços”, nota-se a precariedade dos investimentos na área da saúde e um descumprimento dos princípios do Sistema Único da Saúde (SUS), além disso, registra-se “o incentivo que o governo FHC deu para as ações da sociedade civil com a lei da filantropia<sup>24</sup>, o Programa Comunidade Solidária, sob o comando da primeira-dama, Rute Cardoso, fomento ao Terceiro Setor, às ONGs e demais iniciativas” (COSTA, 2006, p. 175).

Ao que indica Oliveira Silva (2011, p. 66):

O PCS [...] descaracteriza a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. O programa reflete a opção política do governo de transferir sua responsabilidade para a caridade pública, favorecendo o desmonte de instituições e programas e provocando a chamada “refilantropização” (YAZBECK, 1996) da questão social.

Outra característica deste governo, a Reforma do Estado, estabelece um amplo programa de terceirização dos serviços públicos, com o objetivo de reduzir as despesas com o funcionalismo público. “A meta é ter um Estado menor, porém mais forte e ágil” (COSTA, 2006, p. 176).<sup>25</sup>

Não é por acaso que:

O “primeiro-damismo” e o autoritarismo são expressão deste período de negação da assistência social como política de seguridade social e foram estabelecidos em detrimento da descentralização e da participação popular. Portanto, o controle social ficou, neste período, esvaziado, sem perspectiva de participação ativa na gestão da política (OLIVEIRA SILVA, 2011, 67).

---

<sup>24</sup> Leis nº 9.790 de 23/03/1999 e nº 9.732 de 11/12/1998.

<sup>25</sup> Parafrazeando a autora, “O Plano Diretor apresentou um resgate histórico da administração pública no país, instalada a partir da década de 1930, com Getúlio Vargas. Afirmou-se que depois de várias tentativas de reformar a administração pública, com ênfase para o início dos anos dos anos 1980, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, a transição democrática, em 1985, instalou no país um novo populismo patrimonialista. Segundo o governo FHC, da acusação feita pela direita conservadora contra a burocracia estatal despontou a ideia da administração pública a ser culpada pela crise do Estado. Do novo populismo patrimonialista e da ação dos setores conservadores surgiu, segundo o governo FHC, o retrocesso na Constituição Federal de 1988” (COSTA, 2006, p. 178).

Souza Filho (2011, p. 172-173) insere as políticas sociais no Brasil em um cenário com as diferentes tendências: Padrão Democrático, Padrão Neoliberal de Política Social e Padrão Tradicional de Política Social.

Nas palavras do autor,

O “Padrão Democrático de Política Social” se pauta numa perspectiva de garantia universal de direitos sociais, baseada na participação popular e descentralização político-administrativa, resguardando o papel do poder central como elemento que propicia a unidade da política social e o apoio técnico, administrativo e financeiro para sua efetivação.

Através de mecanismos legais como a Constituição Federal – CF/1988 e a LOAS/1993 garante-se o dever do Estado em formular e executar (direta e indiretamente) as políticas sociais, garantindo a realização dos direitos sociais.

A Constituição Federal, as Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social (LOS e LOAS), bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ratificam essa proposição. O “Padrão Neoliberal de Política Social” fundamenta-se na lógica do receituário proposto pelo Consenso de Washington [...]. Configura-se contrário ao padrão democrático. Essa orientação política tem tido adesão de grande parte da sociedade e de quase todos os órgãos da mídia. [...] Nesse quadro, as estratégias de focalização-via programas de combate à pobreza e descentralização contribuem como sinalizam Laurell (1995) e Soares (2000), para a manutenção de mecanismos clientelistas na área social. O “Padrão Tradicional de Política Social” possui como orientação a lógica assistencialista, fisiológica, caritativa, enfim, um padrão típico da nossa República Velha, combinado com o corporativismo pós-1930 desenvolvido, principalmente, na área da previdência social.

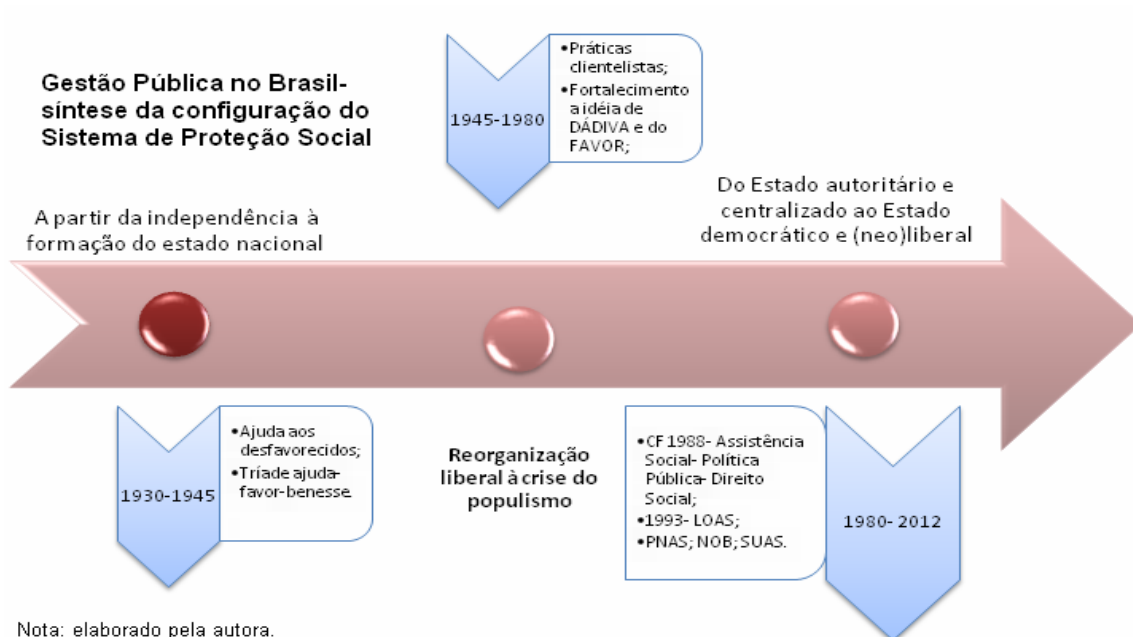
A partir desses padrões, observa-se que as experiências vivenciadas ao longo da formação do país denunciam as determinações existentes na efetivação das políticas sociais, combinadas pela adesão aos preceitos neoliberais (com limitações na intervenção do Estado) e com herança patrimonialista, reduzindo as possibilidades de efetivação das políticas sociais de caráter universal.

Encerra-se essa contextualização buscando alinhar algumas características que nortearam a gestão pública do Brasil ao longo de sua história. Tendo como referência esse processo histórico, busca-se no capítulo seguinte

acompanhar os traços da gestão da política de Assistência Social na contemporaneidade.

A ilustração a seguir sintetiza do panorama abordado.

**Figura 1 -** Rebatimentos da Gestão Pública no Brasil sob configuração do Sistema de Política de Assistência Social.



Nota: elaborado pela autora.

## 2 GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece a associação entre a democracia e igualdade social, participação popular e o controle social como elementos essenciais à gestão das políticas públicas no Brasil e a proteção social passa a ser reconhecida como direito. Constituiu as bases para o sistema de proteção social brasileiro com a ampliação da cobertura do sistema previdenciário, flexibilização do acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, consolidação da universalização da saúde por meio do SUS e o reconhecimento da Assistência Social como política pública não contributiva que opera serviços e benefícios.

O sistema de proteção social<sup>26</sup>, no qual a política de assistência social se insere, está situado em um terreno contraditório das relações sociais marcadas pelo modelo econômico e político, mas também pelo avanço das lutas sociais.

Neste contexto, a Assistência Social ganhou o status constitucional de política de seguridade social, garantindo a sua inserção e seu reconhecimento no Sistema de Seguridade Social Brasileiro (composto também pela Saúde e a Previdência Social). Por meio dos artigos 203 e 204, passa a ser reconhecida como direito do cidadão rompendo, no âmbito da legalidade, com a cultura clientelista historicamente presente nessa área.

O caráter de Proteção Social dado à assistência social, com a inserção na Seguridade Social e a articulação com as demais políticas voltadas à garantia de direitos, demanda o reconhecimento público e a legitimidade das necessidades de seus usuários e, conseqüentemente, a exigência da vigilância do Estado no que se refere à universalização da cobertura de direitos e de acesso para serviços, programas e projetos socioassistenciais.

---

<sup>26</sup> Vários são os autores (Luciana Jaccoud, Geraldo di Giovanni, Aldaiza Sposati) que contribuem na definição sobre Proteção Social. A respeito, em Sposati (2009, p.21) compreende como Proteção Social a garantia ao acesso aos direitos a todos os sujeitos. Parafrazeando a autora “no sentido de proteção (*protectione* do latim) supõe, antes de mais nada, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração.” Nesse sentido, a idéia de proteção contém um caráter preservacionista-não da precariedade, mas da vida – supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto as noções de segurança social como as de direitos sociais.

Como componente da seguridade social, a assistência social é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência Social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social (NETTO, ANAIS DA II CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997).

A Assistência Social sob o paradigma a Proteção Social e o selo dos direitos socioassistenciais supõe uma revolução política e cultural que provoca mudanças no modo de pensar, sentir e agir conservador, de concentração de riquezas, da tradicional noção de tutela e do favor tão presentes na sociedade brasileira, traços da filantropização estatal desencadeada desde a década de 1930.

O processo de materialização da Política de Assistência Social inicia-se com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS,<sup>27</sup> lei nº 8.742/93 de 07 de dezembro de 1993.

O arcabouço legal da seguridade social seria completado com a promulgação das leis orgânicas, em cada setor, que finalmente definiriam as condições concretas pelas quais esses princípios constitucionais e as diretivas organizacionais iriam materializar-se (FLEURY, 2003, p. 61, *apud* SPOT, 2012, p. 3).

A LOAS, ao afirmar o caráter não contributivo da Assistência Social, sinaliza uma mudança substantiva na concepção da proteção social, propiciando a passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública, contudo, as dificuldades e dilemas da Assistência Social, herdadas desde o início da Formação do Estado Brasileiro, típicas dos sistemas de base meritocrática-particularista de caráter clientelista e que se fazem presentes na realidade contemporânea, se mesclam com os avanços em curso.

Nesse sentido, Sposati (2004, p.21) afirma “que suas raízes conservadoras e que sua emersão em um contexto neoliberal revelam que um ‘mix de conservadorismo e modernidade neoliberal’ teve influência decisória no precário e anêmico desenvolvimento da infância da menina LOAS”.

A LOAS dispõe sobre a organização e a operacionalização da assistência social no campo dos direitos sociais e da proteção social pública, com a

---

<sup>27</sup> Passamos a identificar a Lei Orgânica de Assistência Social pela sigla LOAS.

proposta de superar que impediam a afirmação da Política Nacional de Assistência Social (1998). Expressa o necessário desenho para a gestão da Assistência Social, com a consolidação de um novo modelo de proteção social, balizada por um modelo de gestão descentralizado, participativo e com controle social.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo <sup>28</sup>.

Desse modo, todas essas diretrizes devem estar integradas – e com o comando único em cada nível de governo – bem como a utilização de instrumentos para viabilizar a participação e o controle social, quais sejam: a formação de conselhos, a implantação de fundos e planos de assistência social <sup>29</sup>.

Como preconiza a LOAS, no ano 1995 foi realizada a I Conferência Nacional de Assistência Social, convocada pela presidência da República, representando os primeiros passos da Política de Assistência Social como direito e não como favor.

A partir de 1996, iniciou-se o processo de descentralização, com a estadualização da assistência social e, por fim, municipalização das ações, com repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência condicionados à existência dos Conselhos, Fundo e Planos municipais e, também, da organização do órgão gestor da Assistência Social, atendendo as determinações do artigo 30 da LOAS.

Em 1997, foi criada a primeira Norma Operacional Básica (NOB), regulamentando a LOAS, aprovada pelo Ministério de Previdência e Assistência Social e pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

---

<sup>28</sup> Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei nº 8742, de 07/12/1993, Dispõe sobre a organização da Assistência Social.

<sup>29</sup> Conforme assinala Almeida (1995, p.99, apud Oliveira, 2003, p.113) “o impulso reformador foi suficiente para inscrever uma concepção moderna de assistência social na Constituição e para produzir uma legislação orgânica racionalizadora, ainda que ambígua do ponto de vista da redistribuição de competências e funções. Entretanto, não logrou-se (*sic*) instalar no Poder Executivo. Nesse território, quase sempre, a política assistencial continuou a ser concebida e praticada como moeda de troca de acordos políticos e como recurso de patronagem e de escambo eleitoral”.

Esta Norma Operacional Básica – NOB conceitua o sistema descentralizado e participativo, ampliando o âmbito de competências dos governos Federal, estaduais e municipais. Institui a exigência de criação de Conselho, Fundo e Planos Municipais como condição para o município poder receber recursos federais, o que pode ser considerado uma das principais mudanças enquanto instrumentos básicos da descentralização e democratização, que possibilitam o acesso ao financiamento público. Propôs também a criação das comissões intergestoras: a tripartite, composta por representantes das três esferas de governo, e a bipartite, com representantes do Estado e dos municípios, com o objetivo de discutir a gestão da Assistência Social.

No entanto, do ponto de vista da gestão, a definição legal e as normatizações afirmam diretrizes e princípios relevantes, como a exigência da elaboração de planos de assistência social, planejamento e avaliação; a constituição de fundos municipais com a destinação de recursos financeiros para implementação das ações; e a democratização da gestão com a participação das organizações e entidades sociais através dos conselhos de assistência social.

Neste mesmo ano foi convocada a II Conferência Nacional de Assistência Social<sup>30</sup>, que teve como tema geral “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social- Construindo a Inclusão- Universalizando Direitos”.

Em 1998, a nova edição da NOB diferencia serviços, programas e projetos; amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social; e cria os espaços de negociação e pactuação - Comissões Intergestora Bipartite e Tripartite, que reúnem representações municipais, estaduais e federais de assistência social.

A construção do processo de implementação da Assistência Social, como direito dos que dela necessitam e dever do Estado, vem colocando em evidência as dificuldades para a construção, na condição de política pública, quer em nível federal, estadual, quer no nível dos municípios.

Em 1998, também foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social, que fortaleceu os processos de descentralização e municipalização. Estabeleceu-se uma nova configuração institucional no âmbito do

---

<sup>30</sup> II Conferência Nacional de Assistência Social, convocada através da Portaria nº 4.251, de 24 de novembro de 1997, foi realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 9 a 12 de dezembro de 1997.

comando único, da descentralização, dos planos e fundos de assistência social e da criação de conselhos de gestão e controle social em todas as esferas de poder. Os Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social, nos três níveis de governo, são instrumentos essenciais da descentralização e democratização, que possibilitam o acesso ao financiamento público.

O aparato primordial para a assistência concentrava-se no Ministério da Previdência Social, e em 1999, foi criada a Secretaria de Assistência Social (SEAS), responsável pela implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pela implantação do processo de municipalização e sistema participativo da Assistência Social.

Em dezembro de 2003, realizou-se a IV Conferência Nacional de Assistência Social<sup>31</sup>, em Brasília, que representou um significativo marco com a deliberação da construção de um sistema descentralizado e participativo nos novos termos da Política de Assistência Social e uma nova Norma Operacional Básica (NOB), que dispusesse sobre os recursos humanos para a área.

Nesse sentido, Lopes (2006) pontua algumas características da Política de Assistência Social no início de 2004, na esfera federal:

Estrutura estatal paralisante; burocracia excessiva; não consolidação do comando único; desconsideração das deliberações das conferências nacionais; congelamento orçamentário e execução financeira inexpressiva; serviços decididos como programas pontuais; fragmentação entre serviços e benefícios; descompasso entre gestão da política e planejamento financeiro; desrespeito das instancias de deliberação e pactuação; assistência social como matéria de desinteresse na esfera pública governamental (NOZABIELLI, 2008, p. 73, *apud* LOPES, 2006, p.78).

Como desdobramento das deliberações desta conferência em 2004, institui-se a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), na qual foram definidas as bases para o novo modelo de gestão da política de assistência social em todo território nacional, ou seja, o Sistema Único de Assistência Social – o SUAS, aprovado pelo Senado em 2011 e que se firma nos pressupostos de organicidade, uniformidade e interdependência das ações, serviços e níveis de governo.

---

<sup>31</sup> Conferência Nacional de Assistência Social, convocada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, através da Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003, com a finalidade de avaliar a situação atual da assistência social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento.

O SUAS vem consolidar o sistema descentralizado e participativo da assistência social, supõe um pacto federativo, com definições de competências dos entes das esferas de governo. O processo de gestão do SUAS prevê as seguintes bases organizacionais (BRASIL, PNAS, 2004):

- Matricialidade Sociofamiliar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A política de Recursos Humanos;
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

A institucionalização do SUAS explora as contradições de um processo construído com a intencionalidade de superar as formas tradicionais de gestão dos serviços socioassistenciais<sup>32</sup>. Nessa medida, introduz uma nova lógica de Estado e de gestão o que exigirá aos gestores públicos desafios para maior aprofundamento e compreensão de outros papéis e atribuições, no sentido de implementar e efetivar este sistema.

A PNAS e a NOB – SUAS (2005) trazem elementos reguladores, tais como: diretrizes, regras, fluxos e parâmetros do SUAS. Apontam também para a adequação dos arranjos institucionais e sistemas de gestão, necessários para a efetivação da política pública de garantia de direitos de cidadania, e, conseqüentemente, a superação de práticas segmentadas, fragmentadas e assistencialistas. Trata-se, “efetivamente de operar um modelo emancipatório que requeira, então, a provisão de medidas da Política de Assistência Social que responda às necessidades sociais e coletivas [...]” (NOB/SUAS, 2004, p. 89).

Desta forma, a PNAS-2004 define novas funções para a política de assistência social, confirmadas também na NOB/SUAS (2005), resultando na organização dos serviços socioassistenciais segundo as seguintes referências:

- Proteção Social: Básica e Especial;
- Vigilância Social;
- Defesa social e institucional.

Nesse sentido, a função de proteção social se expressa por:

---

<sup>32</sup> Os serviços socioassistenciais são estruturados a partir de iniciativas do poder público e da sociedade civil. Objetiva viabilizar a cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida, à dignidade humana e à fragilidade das famílias e dos indivíduos (BRASIL, PNAS, 2004).

[...] um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados por este sistema para redução e prevenção do impacto, das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (BRASIL, NOB/SUAS/2005, p. 90).

Sob a égide do SUAS, instaura-se mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área. Conforme afirma Nozabielli,

[...] é preciso considerar a potencialidade do SUAS em inovar e abrir caminhos para “fincar” e “vingar” a assistência social como política pública – capaz de ampliar a responsabilidade do Estado e impulsionar mudanças que alarguem o sistema de proteção social não contributivo brasileiro (NOZABIELLI, 2008, p. 371).

O SUAS, como uma nova forma de organizar e gerir a Assistência Social brasileira, representa “a possibilidade concreta de re-significação desta área e abrem novos requisitos ao seu processo de gestão” (BRASIL, CapacitaSuas, vol.2, 2008, p. 14). Uma gestão que possibilite a articulação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a universalização de acessos territorializados e a hierarquização de serviços por níveis de complexidade e por porte de município, com repactuação de responsabilidades entre as esferas de governo.

Os serviços socioassistenciais hierarquizados em Proteção Básica e Especial. A Proteção Social Básica

Tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS/2004).

Os serviços de Proteção Social Básica são executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS<sup>33</sup>) e em outras unidades públicas de assistência social, como também de forma indireta nas

---

<sup>33</sup> CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS/ 2004, p.37).

entidades e organizações de assistência social de área de abrangência dos CRAS (PNAS/2004).

### A Proteção Social Especial (PSE)

É a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS/ 2004, p. 39).

Ou seja, “destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados<sup>34</sup>” As atividades desta proteção são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta), conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família.

Segundo a PNAS (2004), os serviços da PSE poderão ser executados nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, considerando a caracterização dos grupos territoriais e o contexto específico de cada município. Lê-se na PNAS (2004, p.45), que em geral, os municípios de pequeno porte I, não apresentam demanda significativa desta proteção, o que aponta para a necessidade “de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios municipais, ou, prestação por municípios de maior porte, com co-financiamento das esferas estaduais e federal”.

A hierarquização das proteções expressa uma estratégia fundamental na articulação com as medidas de proteção localizadas em outras políticas sociais. Mantém-se vinculada ao princípio da descentralização político-administrativa e à existência de uma rede territorializada de serviços de proteção social.

A política de assistência social estabelece um elo com o território desenvolvendo capacidades de aproximação com cotidiano das pessoas, pois é na escala do cotidiano que as dimensões da exclusão social se manifestam e para apreender esta realidade, sob o paradigma da proteção social, é necessário

---

<sup>34</sup> Disponível no site <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecoespecial>, acessado em 31/10/2012.

relacionar as pessoas, os grupos sociais e os cidadãos em seus territórios.

O território assume, na Política de Assistência Social, o status de categoria organizadora da rede socioassistencial e dos investimentos necessários para a sua efetividade, o que implica uma nova apreensão dos sujeitos que devem acessar essa política na perspectiva da complexa dinâmica territorial e de novas formas de gestão coerentes com este processo (ROMERA, 2011, p.05).

Koga (2003), buscando colocar em questão o território como o “chão” concreto das políticas, a raiz dos números e a realidade da vida coletiva, afirma:

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2003, p. 33).

É no território que o “direito a ter direito será expresso ou negado, abnegado ou reivindicado” (KOGA, 2003). É a partir daí que se concretizam os “jogos de interesses” nos quais se constroem diversos territórios, ao longo do tempo-espaço, que muitas vezes se sobrepõem.

A ação sobre os territórios exige maior volume de investimentos financeiros, materiais e de recursos humanos, a implantação de equipamentos público-estatais, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), nos territórios de vulnerabilidade social, ou seja, “é a presença do Estado no território que ganha visibilidade social, comprometendo-o com o atendimento de demandas e direitos da população” (CapacitaSUAS, 2008, vol.1, p. 19).

Portanto, o princípio da territorialidade, configurada na PNAS/2004 como referência privilegiada de análise, cujas “intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios” (PNAS/2004, p.18) impõe uma nova lógica de financiamento.

Como citado anteriormente, dentre as funções da Política de Assistência Social compreende-se a defesa social e institucional que prevê os serviços de proteção social básica e especial para garantir a seus usuários o pleno

acesso ao conhecimento da rede de direitos socioassistenciais assegurados no SUAS.

Ou seja,

O SUAS realiza a garantia de proteção social ativa, isto é, não submete o usuário ao princípio da tutela, mas a conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acessam a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social (NOB/SUAS, 2005, p.93).

Para tanto, é imprescindível romper com o paradigma do pensamento conservador e com as práticas clientelísticas que imprimem subalternidade aos usuários, contrário a lógica do direito para o reconhecimento do usuário como protagonista na rede de ações e serviços.

Pode-se compreender que a PNAS atribui a função da defesa institucional e social, reitera e amplia o conteúdo de princípios no campo da Política de Assistência Social, na medida em que propõe a garantia dos seguintes direitos socioassistenciais:

- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos;
- Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade;
- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitação física;
- Direito ao protagonismo e manifestação de seus interesses;
- Direito à oferta qualificada de serviço;
- Direito à convivência familiar e comunitária.

A NOB/SUAS (2005, p.93) apresenta a seguinte dinâmica da rede socioassistencial em defesa dos direitos de cidadania:

- considera o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeito protagonista da rede de ações e serviços;
- abre espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social, atuando sob o princípio da reciprocidade, baseada na identidade e reconhecimento concreto;
- sustenta a auto-organização do cidadão e da família no desenvolvimento da função pública.

A fim de implantar as ações da Assistência Social, também é função desta política a Vigilância Social, a qual

[...] é assumida como função preventiva e antecipadora da ocorrência de riscos e vulnerabilidades sociais, pela produção de estudos, pesquisas, diagnósticos sociais, indicadores e índices para identificar situações de exclusão social e, como decorrência, produzir sistemas de informações, mapeados e subsídios para orientar o planejamento da ação. Ela é considerada ainda, como garantia do alcance de padrões de cobertura e de qualidade dos serviços (V Conferência Nacional de Assistência Social, 2005).

Refere-se à “produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida [...]” (BRASIL, PNAS, 2004, p.39). E consiste no “desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável” (NOB/SUAS, 2005, p.93).

Nesse sentido,

Para que se processe a revalorização da política pública de assistência social diante da sociedade e dos cidadãos, é requisito essencial a tomada de consciência de que, assim como não se faz política pública sem recursos, sem financiamento continuado e previsível, não se opera a política sem quadros profissionais estáveis e qualificados para o exercício de suas funções (CAPACITA SUAS - V.1, 2008, p. 21 *apud* SPOSATI, 2006, p.29).

A consolidação da Assistência Social no campo dos direitos exige, portanto um compromisso ético-político de gestores, trabalhadores e conselheiros, que resulte em: profissionalização com formação de um amplo quadro de trabalhadores especializados, definição de receitas específicas para os fundos especiais, investimento público compatível com os custos dos serviços.

Decorrente deste processo, outro elemento fundamental proposto pela PNAS (2004) e do SUAS exigirá novas formas de gestão do trabalho, explicitadas anteriormente. Em 2006, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou em 13 dezembro de 2006 a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, NOB-RH, que normatiza a operacionalidade deste eixo estruturante do SUAS. A NOB-RH/SUAS foi uma das deliberações da V Conferência Nacional de

Assistência Social que ocorreu em dezembro de 2005.

Segundo Nozabielli (2008, p. 108),

A NOB-RH/SUAS considera o estado de precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público, que comprometem a qualidade dos serviços socioassistenciais oferecidos à sociedade e fragilizam o campo da política de assistência social. Como estratégia de enfrentamento, provoca o enfrentamento, provoca os entes públicos e a rede socioassistencial e estabeleceram uma política de recursos humanos e define os parâmetros gerais para a gestão do trabalho, a qualificação, capacitação e valorização dos trabalhadores do SUAS.

O conteúdo desta Norma engloba todos os trabalhadores do SUAS, órgão gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da área. Refere-se, ainda, a consórcios públicos e entidades e organizações da assistência social <sup>35</sup>.

Em novembro de 2009, é publicada a Tipificação Nacional de Serviços socioassistenciais (Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009), organizada por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Este documento contém os termos utilizados para denominar, de forma padronizada, os serviços ofertados de modo a evidenciar a sua principal função e os seus usuários.

Neste contexto, se faz importante sinalizar que o conteúdo expresso na NOB/SUAS (2005) encontra-se em adensamento, pois esta não expõe todo o arcabouço regulatório desenvolvido a partir da implantação e aprimoramento do SUAS, bem como a revisão de aspectos que foram superados, das regulações e avanços já alcançados.

A NOB (2010) reconhece a necessidade de aprimoramento do processo de gestão do SUAS e da proposição de estratégias para a qualificação de suas ofertas e da relação federativa, com pactuação de responsabilidades compartilhadas. Reconhece, também, a necessidade de instruir novas práticas, mecanismos e instrumentos que favoreçam o aperfeiçoamento do sistema.

Dentre os principais aspectos da revisão da NOB/SUAS (2005), destacam-se:

---

<sup>35</sup> A respeito da certificação das entidades beneficentes de assistência social consultar a Lei nº 12.101, de 27/11/2009.

- Grande ênfase na indução do planejamento no processo de gestão do SUAS, com vistas ao seu aprimoramento e à qualificação dos serviços;
- Níveis de gestão: gradações a partir do estabelecimento de patamares de aprimoramento da gestão e qualificação de serviços, a partir do processo de planejamento, com base em diagnósticos socioterritorial e de responsabilidades (utilização de matriz de responsabilidades);
- Celebração de pactos de aprimoramento da gestão nas instâncias de pactuação;
- Financiamento: blocos de financiamento (cofinanciamento dos serviços da PSB, da PSE; e cofinanciamento da gestão e de investimentos, como incentivos);
- Articulação entre o processo de planejamento, o monitoramento e o financiamento;
- Planejamento das responsabilidades dos Conselhos;
- Regras de transição (NOB/SUAS, 2010) <sup>36</sup>.

Esta breve caminhada histórica, entre a PNAS, resoluções, normas para aprimoramento da política pública de assistência social, assinala parâmetros para a análise do objeto desta pesquisa, com destaque aos eixos estruturantes do SUAS que subsidiaram significativamente a escolha dos quatro eixos de análise.

Com base no questionário de Gestão Municipal, CENSO SUAS 2011 <sup>37</sup> (Anexo 3), foram elaboradas questões para coleta de informações necessárias para que fosse possível fazer a análise da Gestão do SUAS na região da Alta Paulista.

---

<sup>36</sup> NOB/SUAS (2010) está em fase de construção e encontra-se disponível para consulta pública através do site: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/mural/arquivos/nob-suas-2010-minuta-consulta-publica-final.pdf>

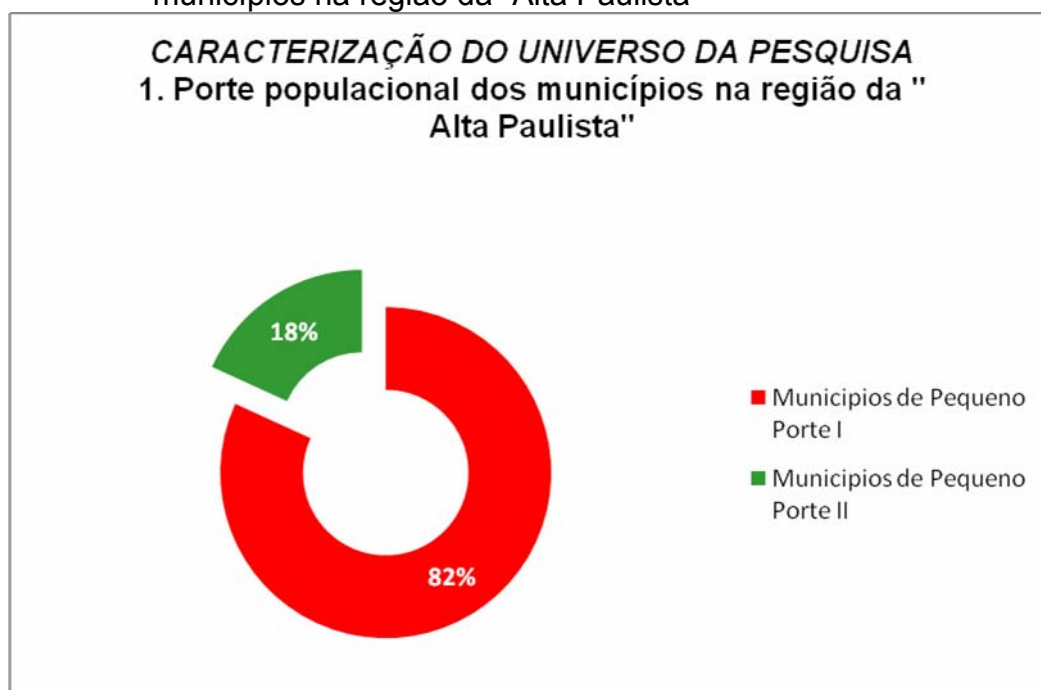
<sup>37</sup> O Anexo 3 também encontra-se disponível para consulta através do site: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo/sãs/blog/wpcontent/uploads/2011/09/CENSO\\_SUAS\\_2011\\_Gest%C3%A3o-Municipal\\_Question%C3%A1rio.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo/sãs/blog/wpcontent/uploads/2011/09/CENSO_SUAS_2011_Gest%C3%A3o-Municipal_Question%C3%A1rio.pdf)

### 3 DESENHO DA GESTÃO DO SUAS NA ALTA PAULISTA

Este capítulo tem por centralidade a análise da operacionalidade do SUAS no universo desta pesquisa, tomando como delimitação territorial a região de atuação da Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS em Dracena, conhecida como região Alta Paulista, a qual pode ser visualizada no mapa 1, página 10.

Os vinte e dois municípios se caracterizam no âmbito da política Assistência Social por porte populacional são: municípios de pequeno porte I (com população até 20.000 habitantes) e pequeno porte II (com população entre 20.001 a 50.000 habitantes)<sup>38</sup>, observar o gráfico 3 abaixo.

**Gráfico 3 -** Caracterização do universo da Pesquisa – Porte populacional dos municípios na região da “Alta Paulista”



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa

Conforme se pode observar o gráfico acima, trata-se de uma região composta predominantemente por municípios de pequeno porte I o que evidencia

<sup>38</sup> Utiliza-se como referência a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 sob a perspectiva socioterritorial, incorporada como eixo da gestão. A PNAS/2004 caracteriza os municípios por porte populacional e são classificados em quatro tipos: municípios de pequeno I, pequeno II, médio e grande porte.

que a consolidação da assistência social como política pública, isto é, com as garantias de aquisições pela via do direito social, salienta em primeiro plano a necessidade de uma trajetória específica que passa pela ruptura de um modelo de gestão pública típico desses municípios, que reproduzem o patrimonialismo e modernização conservadora, marcados principalmente pelo autoritarismo e arranjos sociais eventuais. E, em um segundo plano, a própria implementação do SUAS requer especificidades de organização administrativa, legais e de gestão. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o SUAS, nesta região, tem uma identidade específica e relativamente homogênea em relação ao porte populacional.

Consideradas as diversidades regionais e os portes dos municípios, no Brasil, a implantação do SUAS exige um efetivo pacto federativo para a gestão da assistência social. A adesão dos municípios ao SUAS é acompanhado do financiamento público e, conseqüente da gestão compartilhada, considerando três níveis de gestão: inicial, básica e plena, com exigência de requisitos<sup>39</sup> para cada um desses níveis e responsabilidades próprias nas três esferas de governo.

O Sistema Único de Assistência Social definiu três níveis de gestão e responsabilidades das três esferas de governo para viabilizar uma gestão articulada e diferenciada dos municípios ao SUAS.

Os municípios habilitados na gestão inicial cumprem os requisitos mínimos para entrar no sistema descentralizado e participativo, anteriores a NOB-SUAS, ou seja, comprovam a elaboração de plano de assistência social, criação de conselho e fundo municipal. As responsabilidades referem-se às seguintes atividades: a) municiar com os dados a rede SUAS; b) inserir as famílias mais vulneráveis no cadastro único (Lei nº. 10836/04); c) preencher o plano de ação no SUAS-Web e apresentar o relatório de gestão.

As exigências e requisitos ampliam nos níveis de gestão básica e plena para participação no SUAS. As responsabilidades partem da gestão inicial, com o aumento de ações e serviços de proteção especial, de supervisão e avaliação da rede socioassistencial, e de gestão do Benefício de Prestação Continuada.

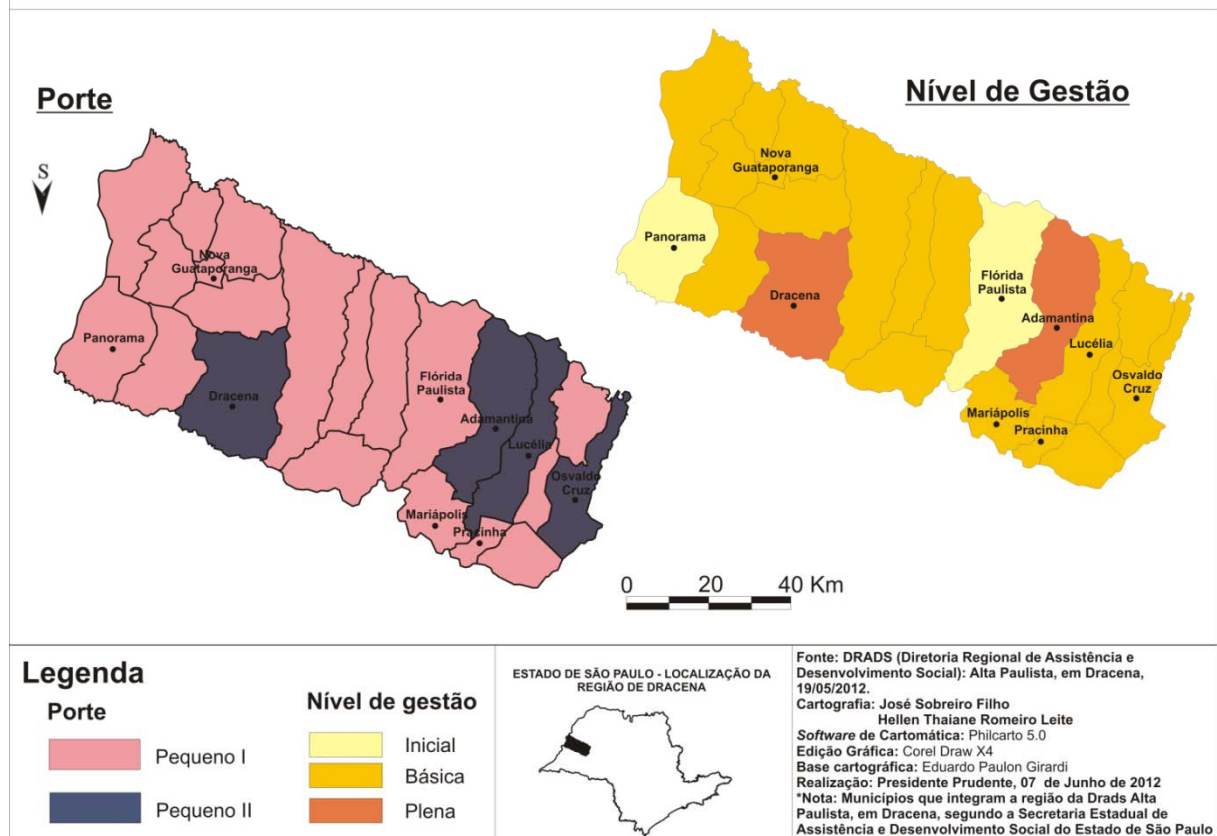
O gráfico abaixo demonstra por ano a adesão dos municípios ao SUAS.

---

<sup>39</sup> A Comissão Intergestores Bipartite do Estado de São Paulo- CIB/SP aprova os requisitos para a habilitação dos municípios do Estado de São Paulo nos três níveis de gestão. A NOB/ SUAS contempla as orientações com relação aos requisitos, responsabilidades e incentivos para cada nível de gestão, constitui um instrumento norteador de funcionamento do SUAS.

**Gráfico 4-** Período de habilitação para o nível de gestão básica e plena

**Fonte:** Elaborado pela autora, mediante consulta de portarias da CIB/SP que habilita os municípios do Estado de São Paulo em níveis de Gestão.

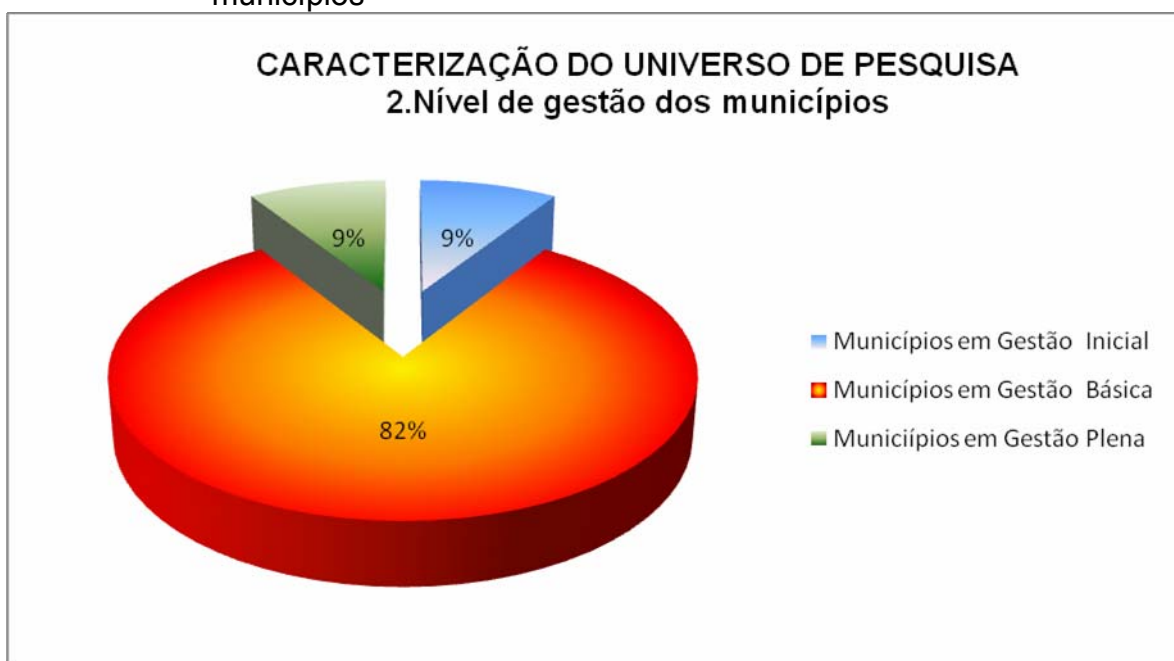
**Mapa 3 -** Alta Paulista (Dracena) – Porte Populacional e Nível de Gestão**Mapa 2 -** Alta Paulista (Dracena) - Porte Populacional e Nível de Gestão

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Pode-se observar no mapa, que apesar da predominância de municípios de pequeno porte, a região contempla os três níveis de gestão. Destaca-

se que somente dois municípios estão habilitados para a gestão inicial, porém, se encontram em fase de negociações e adequações na perspectiva de alteração do nível de gestão. Ressaltamos que os municípios já habilitados em gestão inicial também devem cumprir diversas exigências da Política Pública de Assistência Social, o que não representa mudanças objetivas na direção da efetivação do SUAS. Em anexo, o instrumental para pleito de habilitação.

**Gráfico 5** - Caracterização do universo da Pesquisa – Nível de Gestão dos municípios



**Fonte:** Elaborado pela autora.

O gráfico acima evidencia a forte presença da Gestão Básica nessa região, denotando a ampliação significativa de municípios que atendem as orientações do SUAS.

Nota-se que os municípios estão em cumprimento com as exigências, à medida que, aliados a esse modelo de gestão, os municípios assumem mais responsabilidades na condução da gestão do sistema, maior compromisso em gerir a proteção social básica, em âmbito local, e maior capacidade de gestão. Dentre os resultantes destes avanços, estão as implantações do Centro de Referência de Assistência Social CRAS – equipamento de referência nos territórios de vulnerabilidade para o acesso à política pública, em que se operam e ofertam as ações de proteção social básica.

Entre as exigências fundamentais, a gestão básica implica a manutenção da Secretaria Executiva do CMAS (suporte técnico mínimo para possibilitar a atuação do controle social), a existência de CRAS (de acordo com o porte do município), a realização de diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco social.

Como se observa no Gráfico 4 – Nível de Gestão dos Municípios, dois municípios de pequeno porte II, Dracena e Adamantina, já estão em Gestão Plena, o que significa assumir novas responsabilidades públicas, composto por um sistema de monitoramento e avaliação. Para operacionalizar o SUAS, é necessário cumprir todas as funções da Política Nacional de Assistência Social.

Vimos que a definição dos três níveis de gestão para os municípios e as responsabilidades das três esferas de governos para implantar um sistema descentralizado e participativo da assistência social aponta uma adequação nos arranjos institucionais e sistemas de gestão, ou seja, implica uma “modernização gerencial” entrelaçada com mudanças estruturais e com medidas legais consistentes para romper com os modelos tradicionais, imprimindo uma nova identidade da assistência social com a consolidação da PNAS e do SUAS em todo território nacional.

Nas entrevistas realizadas para este estudo, verificam-se, na visão dos participantes, alguns significados da mudança do nível de gestão:

*[...] quando se fala em alteração de nível de gestão para o município eu vejo assim [...] o que a administração olha? O que eu vou ganhar? [...] se implantar X vai receber X (ENTREVISTADO A).*

*[...] se alterar o nível de gestão o recurso aumentaria [...] a alteração foi uma luta de foice [...] mostrando para o prefeito que se não fosse feito o recurso teria sido devolvido [...] usamos muito essa linguagem [...] para tudo, o único tiro certo é o bolso (ENTREVISTADO B).*

Percebe-se que a expectativa de mudança do nível de gestão é reduzida para a questão do recurso financeiro, em detrimento da oferta de serviços com qualidade e resultados ante as demandas existentes<sup>40</sup>. O próprio técnico social e/ou gestor apropria-se de uma linguagem reducionista para fazer-se ouvido pela administração municipal, ou mesmo pelo gestor da assistência social. Uma visão

---

<sup>40</sup> A Base nos diagnósticos socioterritoriais considera as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, diretriz da PNAS (2004) para o financiamento desta política.

ampliada e com foco na natureza do SUAS pode ser observada no entrevistado A que expressa criticamente a visão da administração municipal, acima, e se posiciona frente a ela.

*[...] eu realmente tenho que ter uma política, [...] de acordo com a política nacional, ver qual a proposta dos serviços, aí eu implanto (ENTREVISTADO A).*

*[...] Se é para cumprir vai ter que ser cumprido, se está falando eu temos que ofertar esses serviços, nós vamos ofertar [...] até porque existem recursos anuais suficientes (ENTREVISTADO A).*

Há também um entrevistado que, ao ser questionado sobre as modificações que se efetivaram com a mudança de nível de gestão, informa que elas não existem e outro as reduz para a implantação do CRAS:

*[...] sinceramente não observo nenhuma mudança, forças políticas falam mais alto nas cidades pequenas (ENTREVISTADO C).*

*[...] o que alterou com a gestão básica foi a implantação do CRAS (ENTREVISTADO D).*

Os dados acima dimensionam as primeiras nuances do processo de efetivação do SUAS, que caracterizam a “região da Alta Paulista” e situam alguns desafios para se ampliar a compreensão sobre as responsabilidades, compromissos e implicações presentes em cada nível de gestão por meio de um sistema que renova a gestão da Assistência Social no Brasil.

O processo metodológico adotado nessa pesquisa permitiu-nos delinear o desenho da Gestão da Política de Assistência Social na região da Alta Paulista a partir de quatro eixos extraídos do “CENSO SUAS”:

- Eixo 1- Estrutura Administrativa do Órgão Gestor;
- Eixo 2- Gestão do SUAS;
- Eixo 3 - Gestão Financeira;
- Eixo 4 - Gestão do Trabalho no SUAS.

A análise desses eixos viabilizou a construção de um conjunto de indicadores de consolidação do SUAS nos três níveis de gestão (Inicial, Básica e Plena), com base nas regulações e orientações vigentes, a partir da interpretação

destes indicadores e, assim, nos possibilitou tecer um perfil da gestão da Política de assistência social nesta região.

Dentre as inúmeras possibilidades de investigação para esse desenho, a questão central que se quer destacar, neste perfil, é a posição demandada aos gestores públicos, responsáveis pela política de assistência social sob as orientações e normas.

Para a discussão desses eixos, analisamos dados quantitativos obtidos pelos questionários e os dados qualitativos extraídos das entrevistas, conforme já explicitado anteriormente.

### 3.1 EIXO 1- ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ÓRGÃO GESTOR

A implementação do SUAS atribui à instância de governo um reordenamento institucional dos órgãos gestores da Política de Assistência Social para o desempenho das funções previstas pela NOB/SUAS.

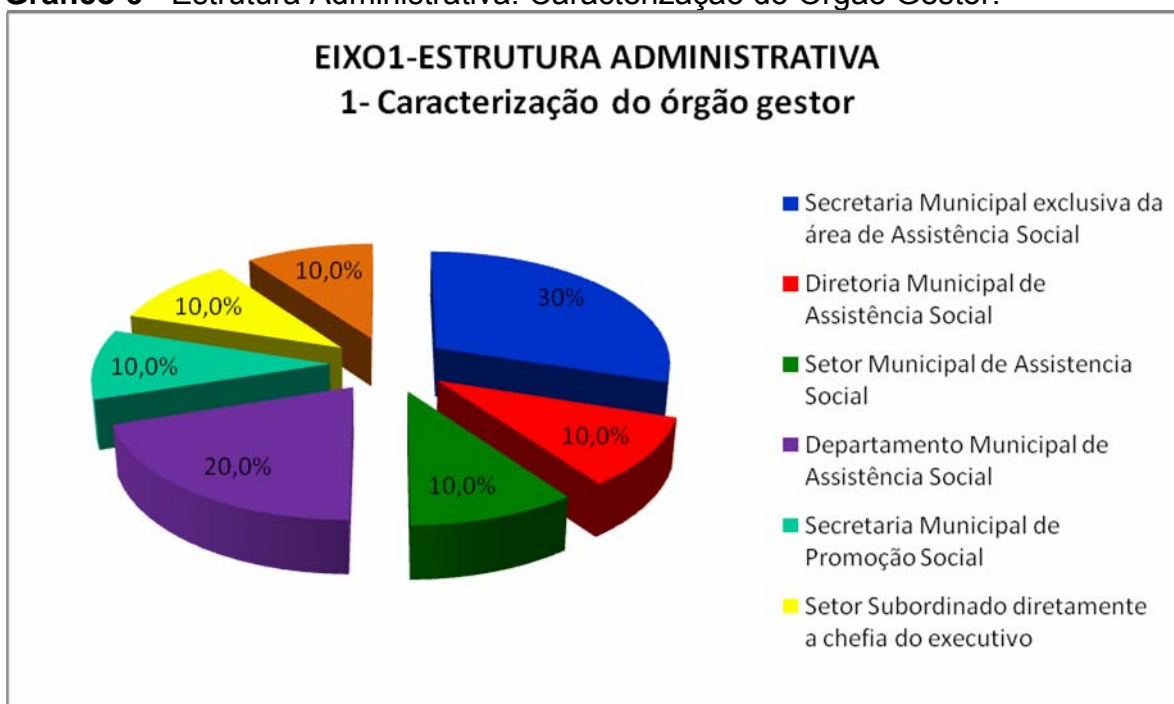
Uma das implicações para a implantação do SUAS é a:

Provisão dos órgãos gestores com pessoal próprio gerando a cultura pública e de responsabilidade por resultados e por garantia de direitos na assistência social. O gestor público da assistência social deixa de ser operador indireto da política e passa a ter que exercer a responsabilidade de Estado (CAPACITA SUAS - V.1, 2008, p. 21 *apud* SPOSATI, 2006, p.99).

Inicialmente caracteriza-se a estrutura administrativa com o objetivo de identificar a existência do órgão gestor e sua pertinência a esta política.

Todos os municípios pesquisados possuem o órgão que identifica a existência de uma Política de Assistência Social, apenas um deles não identifica o termo “Assistência Social” denominando-se por “Promoção Social”, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 6** - Estrutura Administrativa: Caracterização do Órgão Gestor.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

Essa análise, primeiramente, nos permite indentificar que esta região possui uma estrutura administrativa, premissa básica para a implantação do SUAS.

Em segundo lugar, a nomenclatura do órgão gestor confere identidade a esta política pública ao agregar a palavra “Assistência Social” ao seu nome, e a localiza no conjunto das demais políticas públicas.

Outro aspecto analisado, a partir dos dados do gráfico acima, refere-se à nomenclatura utilizada pelas unidades públicas administrativas. Apenas 30% dos municípios estão estruturados como Secretaria Municipal de Assistência Social, 20% como Departamento Municipal de Assistência Social e os outros 50% estão incluídos em municípios que possuem diferentes nomes.

Alguns dados coletados nas entrevistas, todavia, demonstram que, apesar dos municípios atenderem as orientações do SUAS, ainda não há uma distinção dos espaços públicos administrativos, ou seja, entre o órgão gestor de assistência social e o Fundo Social de Solidariedade.

No caso específico do estado de São Paulo, o caminho institucional da política de assistência social se defrontou e (ainda defronta) com o Fundo Social

de Solidariedade que permanece, apesar dos avanços e da legitimidade alcançada por essa política pública.

O Fundo Social de Solidariedade tem sua origem no ano de 1969 “com a proposta de prestar assistência aos necessitados”, atua na Capital, em 2.500 entidades cadastradas e no Interior, através dos Fundos Municipais de Solidariedade. O Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo (FUSSESP) está vinculado à Casa Civil, sob presidência da Primeira Dama do Estado (atualmente), mas pode ser dirigido por outra pessoa de livre escolha do Governador<sup>41</sup>.

O FUSSESP tem como objetivo desenvolver projetos sociais para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais carentes da população do Estado de São Paulo. O decreto nº. 56.698 de 28 de janeiro de 2011 estabelece e reorganiza os serviços administrativos e assistenciais do Fundo Social.

*Sim, o Fundo Social funciona dentro do órgão gestor, a Primeira Dama exerce a função de Presidente do Fundo Social e gestora. Fundo Social tem os eventos e promoções e acaba saindo tudo aqui dentro. E os funcionários também se envolvem nas ações principalmente os comissionados... (ENTREVISTA MUNICÍPIO A).*

*O lugar continua no mesmo espaço com a Prefeitura [...]. O fundo Social funciona dentro do órgão gestor. A primeira dama é gestora da assistência social e presidente do fundo social [...] (ENTREVISTADO C).*

*Aqui só funciona o órgão gestor, isso foi um avanço [...] o fundo Social deveria ser aqui também [...] a primeira dama pede ajuda pra gente [...] a gente se envolve com a elaboração de projetos, parte burocrática e prestações de conta (ENTREVISTA MUNICÍPIO C).*

Além dessa coexistência e do hibridismo de ações decorrentes, o Fundo Social de Solidariedade, nessas condições, pode disputar maior visibilidade e legitimidade política que o órgão gestor da política de assistência social.

A partir dessa relação entre Fundo do Social de Soliedariedade e órgão gestor da assistência, pode-se inferir a existência de laços assistenciais nas ações do SUAS, bem como vestígios de subordinação da assistência social ao

---

<sup>41</sup> Disponível para acesso no site: [www.fundosocial.sp.gov.br](http://www.fundosocial.sp.gov.br)

referido órgão. Esses dados desocultam também uma fronteira nebulosa entre os dois setores, como consequência da requisição de funcionários que atuam no SUAS para executar ações que é de responsabilidade do fundo social. A falta de definição clara sobre as atribuições de cada segmento envolvido neste processo (trabalhadores, usuários e rede sócio-assistencial) sinaliza uma fragilidade para a consolidação do SUAS.

A posição do órgão gestor na estrutura hierárquica das prefeituras municipais pode indicar diversos níveis de autonomia na efetivação da Política de Assistência Social. Observam-se algumas contradições presentes na representação dos técnicos (gestores e/ou, assistente sociais) entrevistados sobre a autonomia<sup>42</sup> na condução desta política. Alguns afirmam ter autonomia relativa e denunciam a interferência política do executivo, principalmente quando:

*Tudo passa por mim... tenho certa autonomia no meu trabalho, mas sempre me reporto ao Chefe de Gabinete (ENTREVISTA MUNICÍPIO C).*

*Quando eu não concedo algum benefício os usuários procuram o prefeito, ou, vereador, nem que seja para tirar do bolso dele (ENTREVISTA MUNICÍPIO C).*

*Ela (a primeira Dama) faz o meio de campo mas não interfere[...] tudo e negociável [...] ela não tem formação em Serviço Social e isso dá uma segurada no trabalho (ENTREVISTADA A).*

Percebe-se, todavia, que o questionamento dessa autonomia é predominante na concessão de benefícios eventuais. Existem poucas referências dos entrevistados sobre a autonomia na proposição e condução desta política no controle social, na gestão das ações específicas, no monitoramento e na avaliação, entre outras.

*Algumas vezes a primeira-dama palpita, mas não possui interferência em minhas ações (ENTREVISTA MUNICÍPIO C).*

*Ela (a primeira-dama) reclama que eu fico aqui e quer que eu fique indo nos projetos, ela não entende que eu tenho que ficar aqui. Não entende as funções do órgão gestor (ENTREVISTA MUNICÍPIO N).*

*os profissionais trabalham e tem autonomia para desenvolver suas funções ... tudo negociável (ENTREVISTADO D).*

---

<sup>42</sup> O conceito de autonomia, presente nas falas dos entrevistados, é confundido com o de liberdade, consistindo na qualidade de um indivíduo de tomar suas próprias decisões.

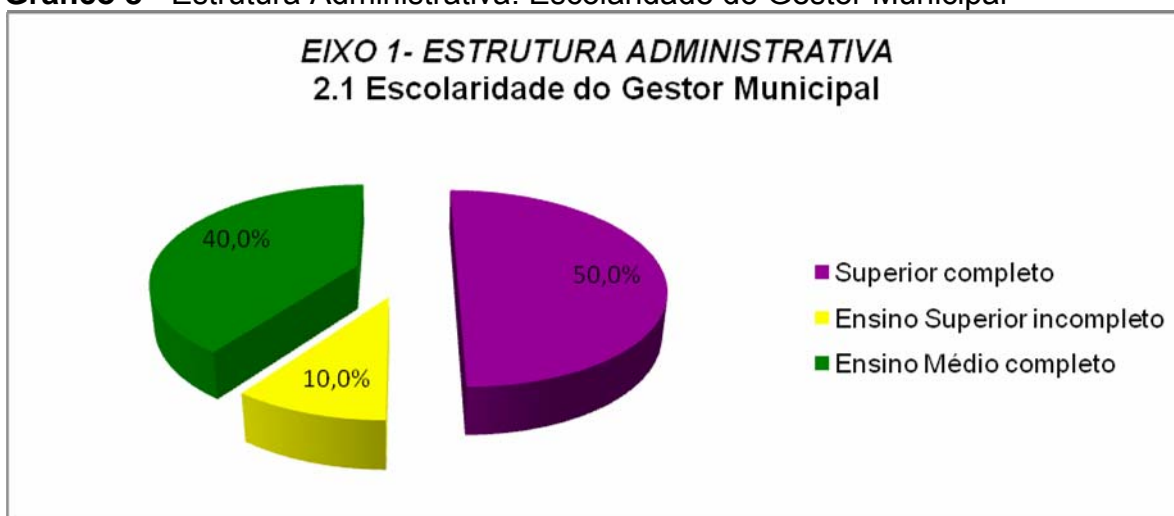
A questão da autonomia é ampla e não pode ser tomada linearmente como se estivesse atrelada somente ao processo decisório ou de mando hierárquico, ao contrário, a gestão da assistência social, mesmo em municípios de pequeno porte, é complexa, e requisita diversos e distintos espaços de autonomia, um deles é dado pelo conhecimento crítico da realidade social, das práticas culturais e sociais e, particularmente, do processo de construção desta política nos seus diferentes estágios.

Os dados constantes no gráfico 7, abaixo, evidenciam a formação profissional dos responsáveis pela condução do SUAS, no qual 50% dos gestores municipais possuem ensino superior, destes, 40% são Assistentes Sociais e 10% Pedagogas, 50% referem-se aos gestores com ensino médio completo, dentre eles, 20% representados na figura da Primeira Dama, e 10% refere-se a gestor municipal com ensino superior incompleto, graduando o curso de Serviço Social.

**Gráfico 7 - Estrutura Administrativa: Profissional responsável pela gestão municipal da Política de Assistência Social**



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

**Gráfico 8 - Estrutura Administrativa: Escolaridade do Gestor Municipal**

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

Desta forma, constata-se a presença de uma dupla fragilidade no processo do SUAS:

- 1º: 20% dos municípios têm a primeira-dama na condução da gestão dessa política, como também a prevalência de interesses partidários em detrimento à qualificação adequada para o exercício da função, na indicação de gestores por meio de cargos comissionados. Demonstrando, assim, a não ruptura de laços patrimonialistas, clientelistas e conservadores presentes na formação do Estado brasileiro, em particular na Assistência Social;

- 2º: 50% refere-se à formação profissional definida pela NOB/SUAS-RH<sup>43</sup> (2006, p. 19) “manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei”.

*[...] Não em formação em Serviço Social, então isso dá uma segurada (ENTREVISTADA C).*

*A primeira dama não entende as funções do órgão gestor [...] O prefeito nem sabe de nada, nem sabe o horário de funcionamento do CRAS [...] não entendem a importância do CRAS [...]. Eles nem ligam... ainda vai continuar com prática assistencialista, nem sabe o que é o SUAS. Acha que tem que pagar as contas, ajudar as pessoas. A gestão é resistente e a população também é com a implantação do SUAS (ENTREVISTADO C).*

<sup>43</sup> NOB-RH/SUAS- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social.

Esse depoimento releva a relação de poder entre os técnicos *versus* a permanência da interferência da primeira-dama na gestão da Política de Assistência Social, conduzida por uma gestão partidária desqualificando-a enquanto a política pública. Sendo mais expressiva, principalmente, nos municípios em que a estrutura do órgão gestor está vinculada ao Fundo Social de Solidariedade.

*Se mudar o gestor, até (o novo) entender tudo isso não é fácil, não ser que seja uma pessoa da área que possui mais facilidade [...] geralmente as primeiras-damas assumem secretaria, porém, até entenderem um pouco, ficamos num prejuízo de pelo menos um ano (ENTREVISTADO A).*

*Não pode perder a teoria [...] é muito importante quem não lê tudo que vêm, não consegue fazer essa gestão [...] hoje o órgão gestor tem que estar antenado com as portarias, resoluções que vem do governo estadual e federal [...]. Os técnicos têm obrigação de saber minimamente sobre o assunto (ENTREVISTADO B).*

*Uma das dificuldades de implantação da política é a falta de profissionais com conhecimento e deste querer mesmo [...] eu vejo assim, para a política sair do papel, depende do gestor, mas depende (também) dos profissionais querem desenvolver as ações (ENTREVISTA A).*

Ao considerar a estrutura administrativa como um dos eixos que dão sustentabilidade ao SUAS, os dados quantitativos evidenciaram um avanço da presença do SUAS nos municípios pesquisados e apontaram também alguns matizes contraditórios que puderam ser mais bem elucidados pelos dados qualitativos oriundos das entrevistas, o principal deles refere-se à importância do conhecimento e da formação profissional para que se possa atuar numa realidade eivada por um conjunto de condicionantes que precisam ser apreendidos criticamente, condição primeira para que se possam criar proposituras e implementar ações que resultem em impactos significativos na vida dos usuários e construam (as seguranças).

### 3.2 EIXO 2- GESTÃO DO SUAS

Neste eixo, busca-se identificar a existência de instrumentos para gestão do SUAS, sob a regulamentação de documentos em âmbito municipal, seja através de leis, portarias, decretos, como também, se essa exigência demanda aos gestores públicos, na participação em instâncias intergestoras, reuniões em gestão

colegiada e em ações de orientação e capacitação promovidas pelos órgãos competentes.

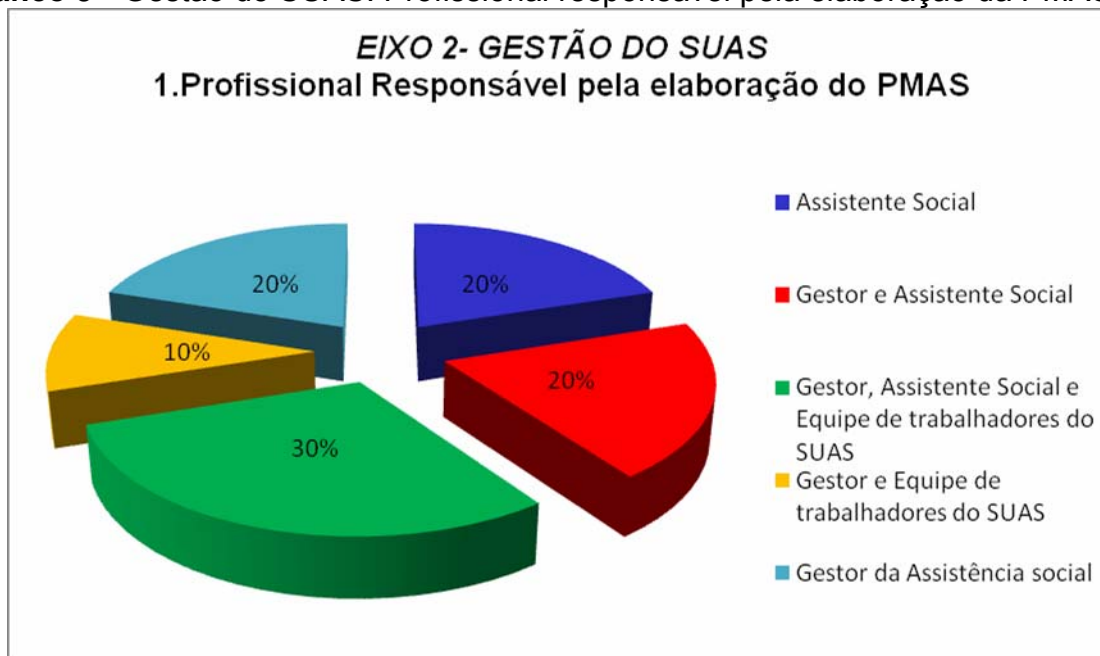
Constatou-se que todos os municípios elaboram o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) em cumprimento à exigência normativa, conforme preconiza a NOB/SUAS, com a aprovação dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

No quesito da responsabilidade pela elaboração do PMAS, encontra-se duas situações: uma responsabilização ampliada em cerca de 40% dos municípios pesquisados, 30% atribuem ao gestor, ao assistente social e à equipe de trabalhadores<sup>44</sup> a elaboração do mesmo; outra situação é a atribuição desta responsabilidade para a figura de uma única pessoa, 40% ao assistente social ou ao gestor municipal, sendo apenas 20% ao gestor e ao assistente social.

*O plano foi elaborado pelo gestor (QUESTIONÁRIO 4).*

*O plano foi elaborado pelo gestor, assistente social e equipe de trabalhadores do SUAS (QUESTIONÁRIOS 2, 7, 10).*

**Gráfico 9 - Gestão do SUAS: Profissional responsável pela elaboração da PMAS.**



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

<sup>44</sup> Entende-se por equipe de trabalhadores do SUAS todos aqueles que atuam institucionalmente na política de Assistência Social.

Nesses municípios, há a evidência de uma visão dicotômica que coloca o assistente social e o gestor separados da equipe de trabalhadores do SUAS, apresentada por 60% dos pesquisados.

Embora nosso objeto de análise não incida sobre os sujeitos que compõem a equipe de trabalhadores do SUAS, assunto bastante debatido nos últimos anos<sup>45</sup>, considera-se importante destacar os dados acima, por entender que a interpretação dos responsáveis sobre a composição dos trabalhadores dessa área é uma das determinações que podem favorecer, ou não, a consolidação do SUAS, o que é evidenciado pelos dados dos entrevistados.

*A primeira-dama não entende sobre o preenchimento do PMAS, é porque assim, ela não sabe nada do PMAS (ENTREVISTADO C).*

*Só que tem muita coisa que está só no papel, [...] como PMAS mesmo (ENTREVISTADO C).*

*Antes do SUAS era assistencialismo puro, purinho [...] ações imediatistas, pontuais [...]. Não tinha o hábito de sentar e planejar [...] não tinha ferramentas, hoje discutimos o orçamento [...] organizamos bem, planejamos, elaboramos PMAS. PPA e Plano de ação [...] (ENTREVISTADO B).*

**Gráfico 10<sup>46</sup>** - Gestão do SUAS: Existência de instrumentos da Política de Assistência Social



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

<sup>45</sup> Em particular, na VIII Conferência Nacional de Assistência Social com o tema “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores”.

<sup>46</sup> Gráfico estruturado a partir das questões do CENSO/SUAS anexado no final deste trabalho. Cabe ressaltar que a NOB/ SUAS (2005, p. 119), caracteriza os instrumentos de gestão como “ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial, sendo eles: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão”.

Conforme demonstram os dados representados pelo gráfico 7, todos os municípios comprovam a criação e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e Plano Municipal através de mecanismos legais (leis, portarias, decretos), como pré-requisitos para habilitação nos diferentes níveis de gestão.

Em detrimento de outros instrumentos importantes da NOB (2005) que compromete, em âmbito municipal, assumir legalmente a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios aos usuários, neste caso, apenas 40% dos pesquisados regulamentaram os critérios de concessão e prestação de benefícios eventuais.

*A Primeira Dama pede pra ver quem são as famílias que precisam de cesta básica (ENTREVISTADA C).*

*Se chega um caso de conta de água e eu não libero, a pessoa procura o prefeito e ele dá um jeito, nem que seja para tirar do bolso dele (ENTREVISTADA C).*

Nesse sentido, os depoimentos revelam a predominância de práticas patrimonialistas e clientelistas, em detrimento dos serviços previstos por esta política, ferindo o art.1º da LOAS:

a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Além da fragilidade apresentada em desenvolver os serviços, sob uma perspectiva pública e democrática, os depoimentos apontam ainda a necessidade da intervenção da DRADS nas mediações com o poder executivo e que o governo estadual se posicione frente as relações de poder local.

*Auxilio financeiro para consulta, exames, está ainda com recurso da assistência social. A DRADS pega no pé, mas nunca interferiu, não sei se existe alguma lei (ENTREVISTADA C).*

*Tem uma assistente social que trabalha somente para atender solicitações eventuais, geralmente passagens, auxílio funeral, contas de água e luz atrasadas... mas não está regulamentado (ENTREVISTA MUNICÍPIO D).*

*Percebo na mudança as pessoas da cidade sabem que existem o CRAS, o CREAS entidades sociais, onde dá a cesta básica [...]. No CRAS tem entrega de alimentos, muitos usuários já reconhecem os serviços do CRAS (ENTREVISTADO C).*

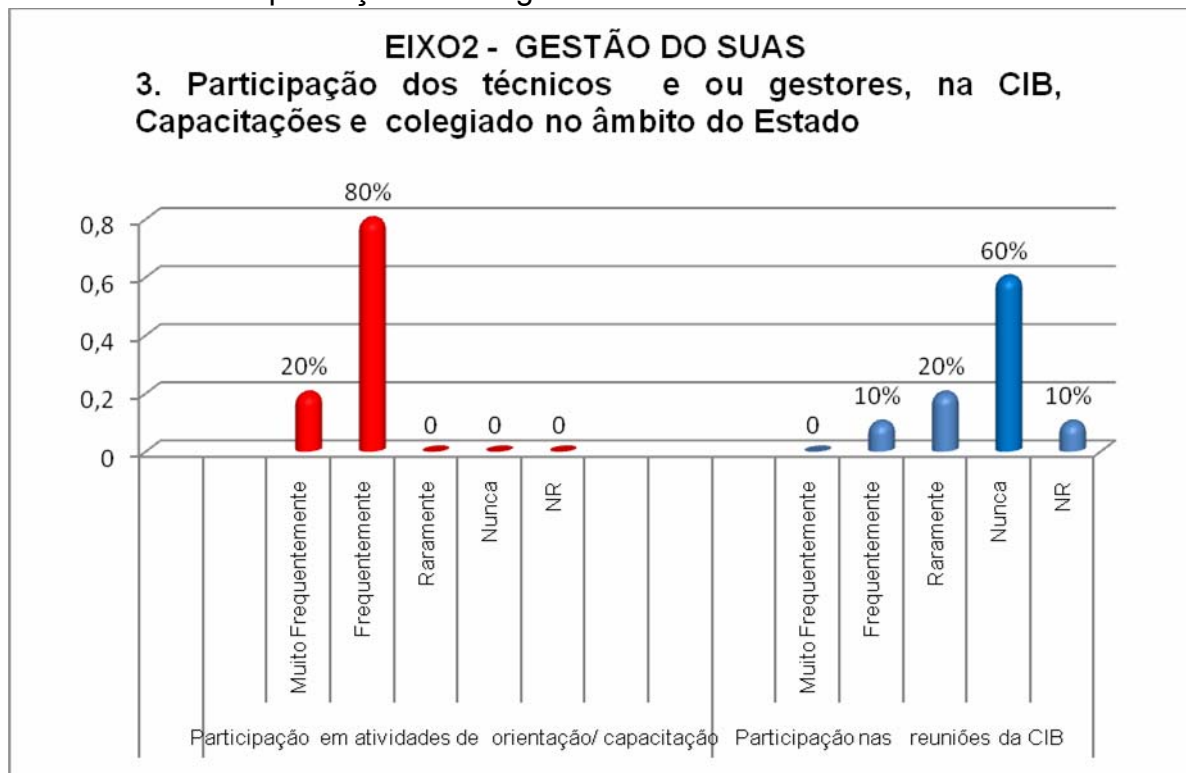
*Hoje, muitos usuários começaram a entender qual é o papel e o objetivo do CRAS no município (ENTREVISTADO A).*

No entanto, os depoimentos acima evidenciaram que a estruturação do órgão gestor tem propiciando maior visibilidade aos equipamentos e mudanças da percepção dos usuários possibilitando maior entendimento sobre esta política.

Outro elemento investigado sob a gestão do SUAS, no âmbito deste eixo, observar o gráfico abaixo, foi a participação dos gestores e/ou assistentes sociais na (s):

- Comissão Intergestora Bipartite e em reunião de Gestão Colegiada (CIB);
- Atividades de orientação, capacitação promovidas pelo Estado de São Paulo.

**Gráfico11 -** Gestão do SUAS: Participação dos técnicos e ou gestores, na CIB, capacitações e colegiado no âmbito do Estado.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

*Até cheguei a parar de ir às reuniões da DRADS, parei por um tempo, porque não tem como implantar nada do que eles trazem (ENTREVISTADO C).*

*O Estado tem ofertado excelentes cursos de capacitação [...] (ENTREVISTADO B).*

Os indicadores destacam a participação frequente dos técnicos e/ou gestores nas capacitações oferecidas pelo Estado, ressaltando que esta é uma das responsabilidades e atribuições dos gestores municipais: “acompanhar e participar das atividades de formação e capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidas pelos gestores federal e estaduais” (NOB-RH/SUAS, 2006).

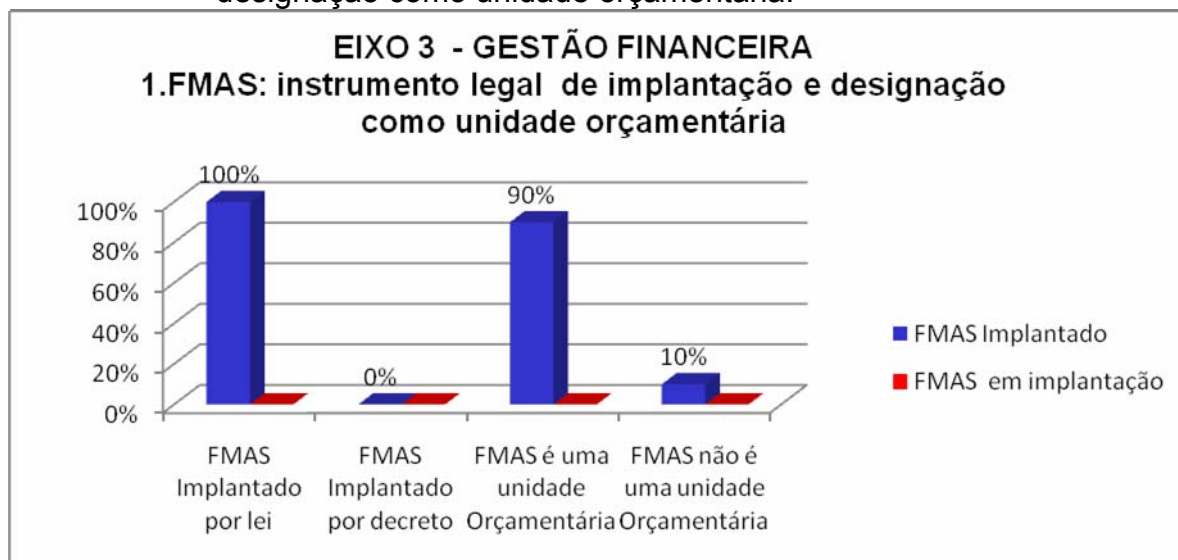
Porém, 80% dos pesquisados informaram que raramente, ou nunca, participaram de reuniões de gestão colegiada e estiveram presentes em reuniões da CIB, todavia, 10% declaram participar frequentemente dessa instância.

Contudo, os dados e os depoimentos acima apontam que, apesar da participação dos técnicos e/ou gestores em processos de formação profissional e reuniões, nem sempre esses espaços resultam mudanças e provocações para condução desta política, indica ainda o posicionamento do profissional frente às exigências e desafios para a gestão do SUAS.

### 3.3 EIXO 3- GESTÃO FINANCEIRA

Dentro desse eixo, buscou-se traçar o perfil da região da Alta Paulista em três perspectivas (visualizar o no gráfico 12 abaixo): a) o instrumento que identifica a legalidade do FMAS; b) o FMAS enquanto unidade orçamentária e c) o controle social do financiamento do SUAS evidenciado pela apresentação do “relatório de execução de recursos do FMAS”.

**Gráfico12** - Gestão financeira: FMAS – instrumento legal da implantação e designação como unidade orçamentária.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

a) Os Fundos Municipais de Assistência são instrumentos da gestão financeira desta política e, conseqüentemente, é um dos alicerces do SUAS.

A gestão financeira da Assistência Social se efetiva através desses fundos, utilizando critérios de partilha de todos os recursos nele alocados, os quais serão aprovados pelos respectivos conselhos de Assistência Social. No âmbito da União e dos estados, a deliberação dos conselhos deve ser antecedida de pactuação nas comissões intergestores equivalentes (NOB/SUAS, 2005).

No universo pesquisado, segundo o gráfico 12 acima, identificou-se que 100% dos FMAS estão implantados por meio de leis municipais o que expressa um alinhamento com as normativas previstas no SUAS, condição para esta gestão, e facilita o fluxo/transferência de recursos advindos do cofinanciamento e também “caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizadora de recursos, que contribui para o fortalecimento e visibilidade da Assistência Social no interior da Administração [...]” (NOB/SUAS, 2005).

Abaixo, o quadro 1 refere-se a gestão dos recursos financeiros, alocados no FMAS, disponibilizado pelo município A (Gestão Plena e Pequeno Porte II).

**Quadro 1- Previsão orçamentária da Assistência Social para o ano de 2011**

<b>Origem dos Recursos</b> <b>Proteções</b>	<b>Recursos Municipais</b>	<b>Recursos Estaduais</b>	<b>Recursos Federais</b>	<b>Recursos privados</b>	<b>Totais</b>	<b>Porcentagens</b>
Proteção Social Básica	93.169,71	114.000,00	181.502,70	306.916,00	207.520,31	<b>47,1%</b>
Proteção Social Especial	70.388,00	153.807,00	221.655,00	1.007.765,08	233.026,60	<b>52,9%</b>
Média Complexidade	46.388,00	60.000,00	185.400,00	133.800,00	162.135,00	<b>36,8%</b>
Alta Complexidade	24.000,00	93.807,00	36.255,00	873.965,08	70.891,60	<b>16,1%</b>
<b>Totais</b>	<b>163.557,71</b>	<b>267.807,00</b>	<b>403.157,70</b>	<b>1.314.682,08</b>	<b>440.546,92</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Relatório de Gestão 2011, município A.

b) Outro dado constatado, conforme o gráfico acima, é que 90% constituem-se como unidade orçamentária.

Uma unidade orçamentária possui sob sua responsabilidade uma parcela do orçamento. Entende-se que a unidade orçamentária “corresponde ao agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias” (Art. 14 da LEI n. 4.320/1964).<sup>47</sup>

Essa estrutura legal e orçamentária representa um “importante mecanismo de captação e apoio financeiro aos programas orçamentários e às ações de sua área de vinculação” (NOB/SUAS, 2005). Conseqüentemente, é preciso exigir dos gestores a apropriação de novos conhecimentos, habilidades e estratégias gerenciais.

Para que possa ser eficaz é necessário planejar as ações,

<sup>47</sup> A estrutura organizacional e administrativa é composta pelo órgão orçamentário e unidade orçamentária. Entende-se por “- Órgão orçamentário: corresponde ao agrupamento das unidades orçamentárias; de acordo com o Manual Técnico do Orçamento de 2010 do MPOG, as unidades orçamentárias e pela realização das ações” (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010, p.105).

Tem de se decidir, do ponto de vista da sociedade, quais necessidades satisfazer e quanto de cada recurso mobilizar para a sua satisfação, estabelecendo prioridades, diretrizes e políticas de ação. Torna-se evidente a necessidade de planejamento, como um conjunto de decisões que configure uma estratégia, diretrizes e políticas para a alocação de recursos, com vistas à otimização do seu uso (OLIVEIRA, 2010, p.11).

Segundo o relato de alguns entrevistados, pode-se observar que os gestores apresentam dificuldades em exercer o controle sobre o orçamento público, o que rebate na elaboração dos PMAS.

*Tenho controle financeiro dos recursos federal, estadual e municipal (ENTREVISTADO C).*

*Não temos ainda um orçamento próprio, o que dificulta [...] seria necessário a definição de percentual do município como obrigatoriedade (ENTREVISTADO B).*

Confere-se aos gestores locais a possibilidade de autonomia na gestão financeira, exigindo novas competências e atribuições na condução da assistência social para a democratização, a transparência e conhecimentos para a construção de uma sólida “tecnologia de orçamentação” (MDS, V.3, 2010, p.61).

Nesse sentido, compreende-se que conselho é uma peça fundamental para a validação dos pactos que possam contribuir efetivamente na formulação dos planos e no orçamento da assistência social em torno da agenda dos municípios.

A figura 2 abaixo resume atribuições que é de competência dos gestores das esferas federal, estadual e municipal e o poder conferido aos conselhos, disponível pelo MDS nos materiais de qualificação aos técnicos e conselheiros. E a figura 3, o ciclo das ações exercidas pelo conselho.

**Figura 2 - Das Responsabilidades do Órgão Gestor e Conselhos**

<b>ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	<b>CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>
- <b>Gestão do Fundo</b>	- Orientação
- <b>Proposição de critérios de partilha</b>	- Controle
- <b>Prestação de Contas para o Conselho</b>	- Fiscalização

**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, extraído da Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, p. 120, 2010.

O poder e o detalhamento das competências dos conselhos de assistência social que tem sido construído desde a Constituição Federal (1998),

promoveu uma ruptura com a tradição tecnoburocrática e centralizadora quanto à gestão das políticas públicas desenvolvidas nessa área, assim a sociedade civil, os usuários e os beneficiários da Política de Assistência Social foram chamados a participar do processo de sua formulação, controle e avaliação (Capacitação de Conselheiro: Guia de estudos, 2009, p.62).

Estabelecido pela LOAS (1993) e Normas Operacionais Básicas. No artigo 17, § 4 da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011<sup>48</sup>.

o Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.

A NOB SUAS (2005, p.51) define como as principais atribuições dos conselhos,

A deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu funcionamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS).

Faz-se necessário o aprofundamento de técnicas de planejamento e domínio do orçamento público, como compromisso de aprimoramento e modernização da dimensão técnico-operativa do Serviço Social e/ou gestores na construção de interdisciplinaridades. O SUAS evidencia os poderes dos gestores das esferas federal, estadual e municipal e os conselhos de assistência social o

---

<sup>48</sup> 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.

desafio de construir um sistema de controle social.

c) A análise do controle social<sup>49</sup> sobre a gestão financeira deu-se a partir da verificação da apresentação do “relatório de execução dos recursos financeiros” ao CMAS, e a frequência desta, a qual foi dividida em seis intervalos de tempo: mensal, bimestral, trimestral, quadrimestral, semestral e anual.

*Os conselhos funcionam precariamente, as reuniões do conselho municipal de assistência social estão voltadas para cumprimento de algumas exigências e formalização de documentação. Nós sentamos e discutimos a partilha do recurso, com a experiência que possuímos, e nenhum membro do conselho questiona. Agora que estamos com uma presidente legal que esta procurando se inteirar ENTREVISTADO D).*

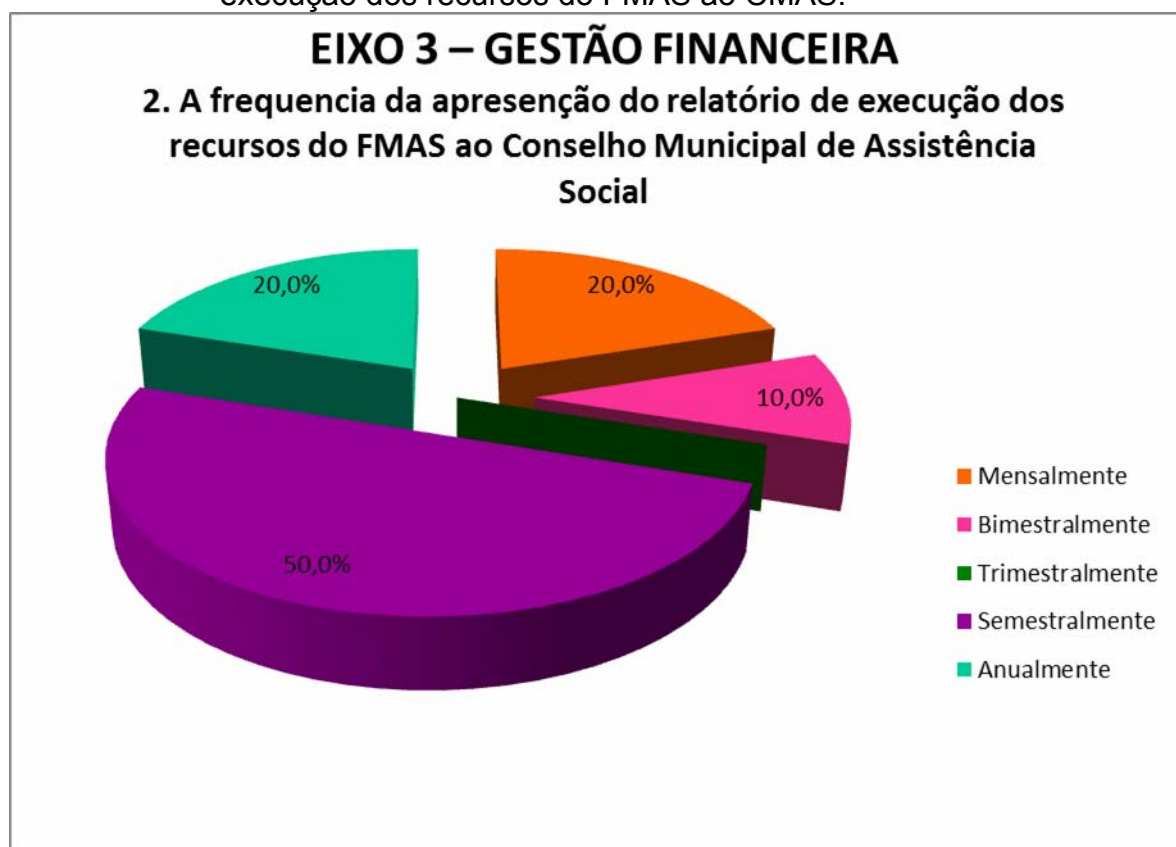
Primeiramente, se analisa que a “apresentação” deste instrumento reflete uma relação entre duas instâncias do SUAS, conselho e órgão gestor, permeada por responsabilidades específicas relativas ao controle e a execução desta política. Essa relação expressa possibilidade do exercício do controle social sobre a execução dos recursos financeiros, não devendo ser reduzida ao cumprimento de exigências e prazos das demais esferas de governo. Quanto maior for a qualidade relacional entre Conselho e Órgão gestor, maior será a qualidade do controle social.

Os dados evidenciados abaixo informam certa regularidade da aplicação e prestação de contas ao CMAS: 50% tem uma frequência semestral, o que indica uma consonância entre apresentação ao CMAS e as exigências das esferas estadual e federal. Pressupõe também a presença de uma relação regular e de afinidade com os princípios do SUAS, como exposto acima.

---

<sup>49</sup> O controle social diz respeito à possibilidade de ampliação da participação na gestão municipal, com capacidade de definir sobre os aspectos fundamentais para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos da cidade e dos rumos da Política de Assistência Social ( Rizzoti, Maria Luiza Amaral, 2009).

**Gráfico 13** - Gestão financeira: Frequência da apresentação do relatório de execução dos recursos do FMAS ao CMAS.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

Na observação dos dados, constata-se ainda que 30% dos municípios apresentam uma frequência mensal ou bimestral, o que pode inferir uma relação qualitativa entre o conselho e respectivo órgão gestor na regularidade do controle.

No outro extremo, 20% dos municípios apresentam uma frequência anual do relatório de execução dos recursos do FMAS, o que pode denotar uma limitação na atuação dos conselhos, correndo o risco de uma redução de suas funções e atribuições a mecanismos meramente burocráticos. Destacamos ainda que um dos municípios nesta condição está habilitado em Gestão Plena, que demanda ações e serviços mais complexos e por consequência um controle social mais efetivo.

*O prefeito indica os mesmos representantes para quatro a cinco conselhos [...] assim não é atuante, a sociedade civil é mais atuante [...] antigamente tivemos conselhos mais atuantes [...] hoje é mais para cumprir papel (ENTREVISTADA B).*

Destaca-se a observação deste entrevistado que, ao comentar sobre o controle social do SUAS, faz referência à participação dos usuários nas conferências, o que pode prepará-los para assumir posições de protagonismos no CMAS, pois o CRAS avança no sentido de discutir direitos e participação social, junto aos mesmos.

*[...] a mentalidade dos usuários está mudando tanto que nas conferências teve uma participação significativa (ENTREVISTADA B).*

Como expresso acima, o fortalecimento dos usuários no sentido da apropriação de conhecimentos e exercício na garantia de seus direitos é um desafio para os trabalhadores do SUAS, dadas as condições históricas de subalternidade de uma parcela significativa da população, em geral usuária desta política.

#### 3.4 EIXO 4 - GESTÃO DO TRABALHO

Incluir a caracterização da Gestão do Trabalho, como um dos desafios para consolidação desse sistema é dada, em parte, pela qualidade e protagonismo dos trabalhadores desta área. A NOB-RH/SUAS (2006) considera a Gestão do Trabalho no SUAS como a

Gestão do processo de trabalho necessário para funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e plano de carreira, entre outros aspectos (NOB - RH/SUAS, p.68, 2006).

A PNAS/2004 apresenta a Política de Recursos Humanos como base organizacional do SUAS, em consonância com o histórico do setor público na administração estatal.

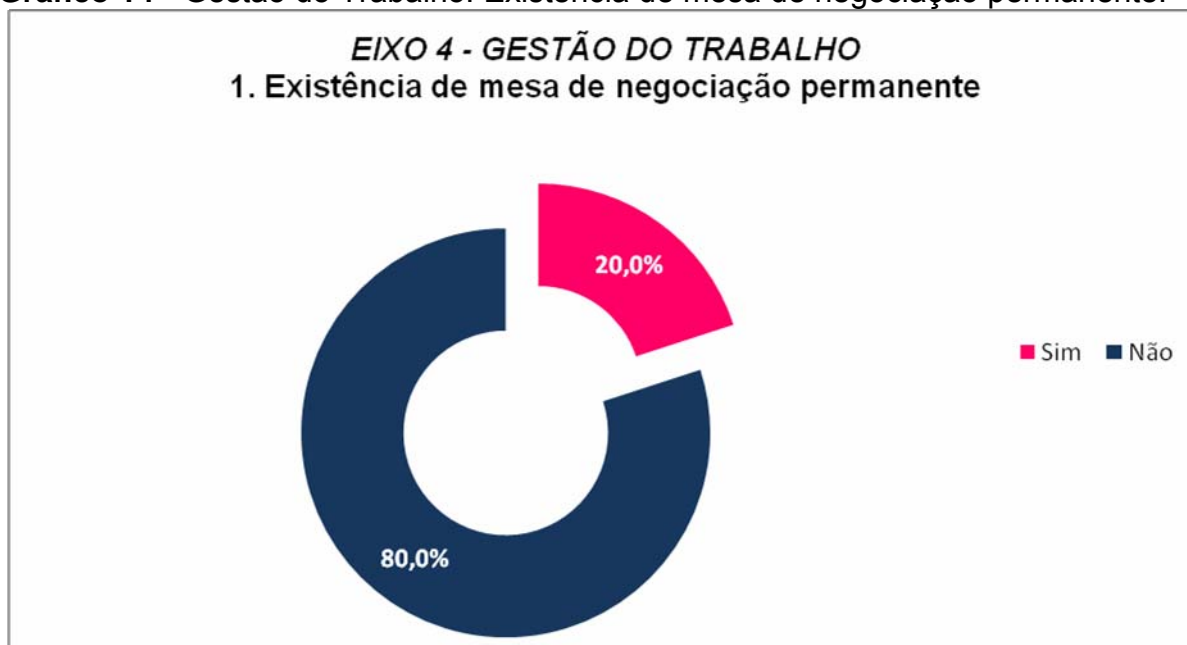
Para a implementação do SUAS e para que se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS (NOB-RH/ SUAS, 2006, p.17).

No âmbito do SUAS, a gestão do trabalho deve também (NOB-RH/SUAS, 2007, p.18):

- Garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização;
- Garantir a educação permanente dos trabalhadores;
- Realizar planejamento estratégico;
- Garantir a gestão participativa com controle social;
- Integrar e alimentar o sistema de informação.

A NOB-RH/SUAS preconiza um investimento na máquina administrativa e nos serviços públicos, “é importante ressaltar o caráter público da prestação de serviços socioassistenciais, fazendo-se necessária a existência de servidores públicos responsáveis por sua execução” (NOB-RH/ SUAS,2006, p.17); compreendendo, assim, a necessidade de proposições para reorganização de um plano de carreiras para efetivação da Política de Assistência Social.

**Gráfico 14** - Gestão do Trabalho: Existência de mesa de negociação permanente.

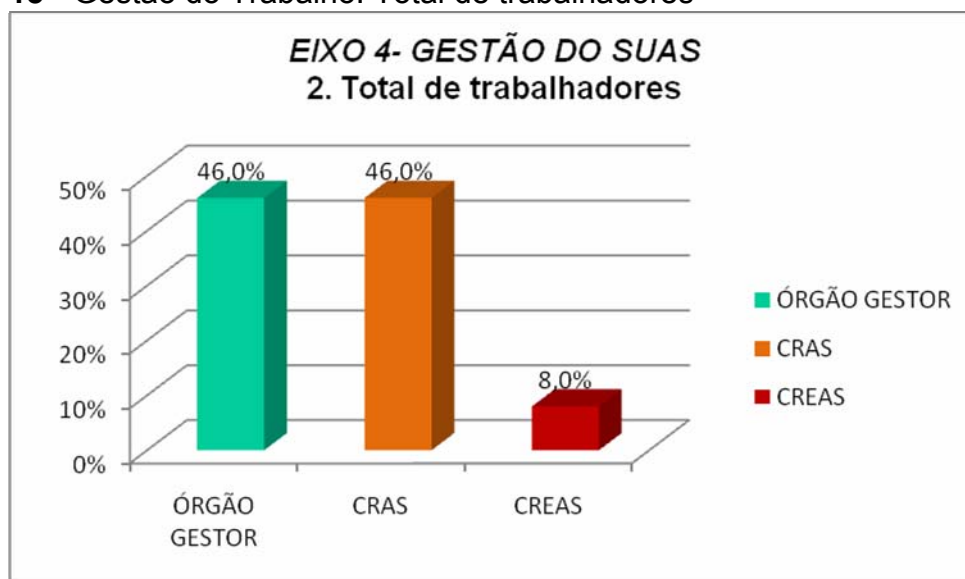


**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

Conforme a NOB-RH/ SUAS (2006, p. 57), dentre as responsabilidades e atribuições, encontra-se a necessidade de instituir em seu âmbito uma Mesa de Negociações “com composição paritária entre gestores,

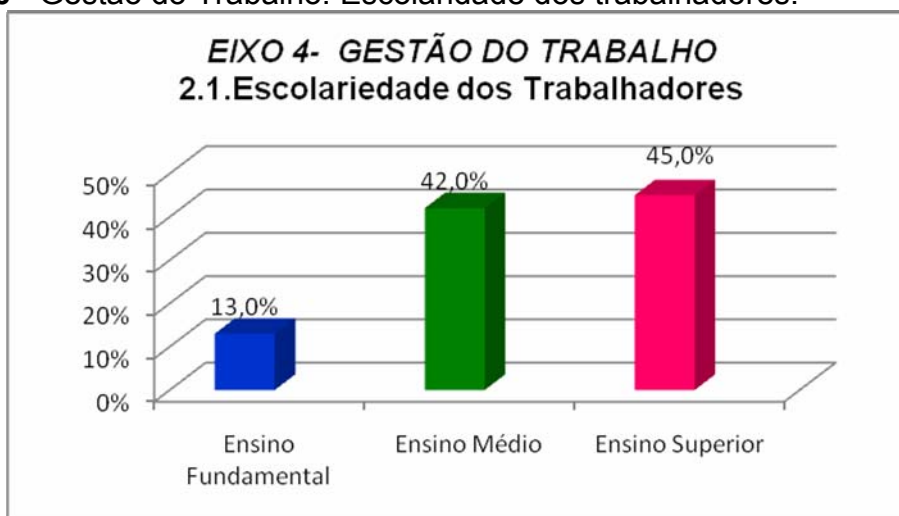
prestadores de serviços, trabalhadores da área da assistência do setor público e do setor privado” na perspectiva de valorizar o serviço público e seus trabalhadores, compondo na agenda dessa gestão a criação de espaço de debate e formulação de propostas para enfrentamento da precarização do trabalho para construção de uma política de recursos humanos. Verificamos no gráfico acima que apenas 20% dos municípios já instituíram a Mesa de Negociação Permanente e destaca-se que são municípios de Pequeno Porte I estão habilitados em Gestão Básica.

**Gráfico 15** - Gestão do Trabalho: Total de trabalhadores



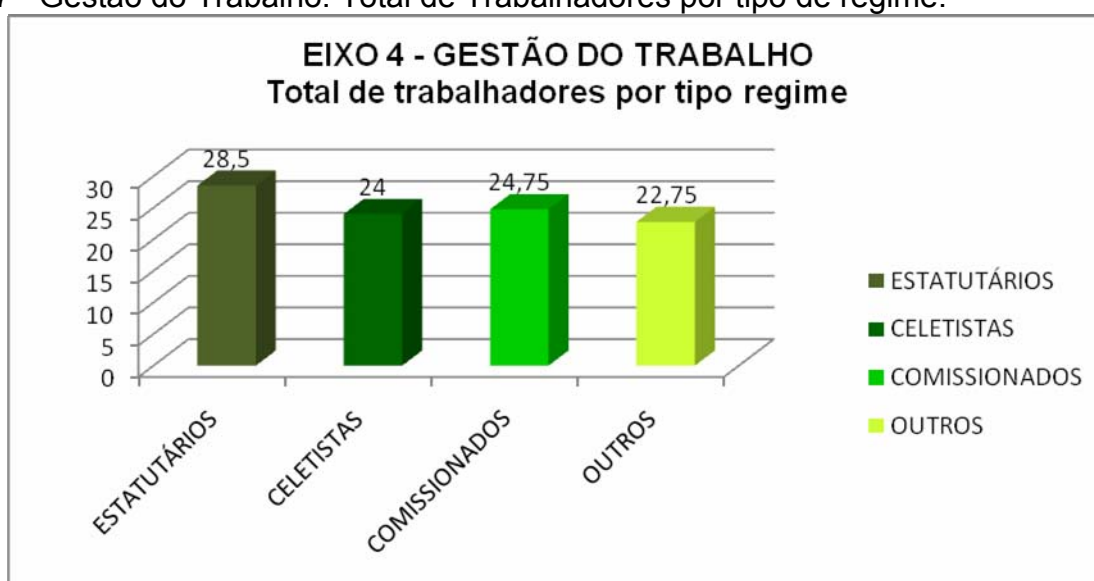
**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

Do total de trabalhadores no universo pesquisado, por meio dos questionários, constata-se que há uma distribuição equitativa entre trabalhadores lotados no órgão gestor e no CRAS. Destaca-se que os 8% de trabalhadores do CREAS referem-se somente aos dois municípios que estão habilitados em Gestão Plena.

**Gráfico 16** - Gestão do Trabalho: Escolaridade dos trabalhadores.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

Analisando o nível de escolaridade dos trabalhadores do SUAS, no conjunto dos municípios pesquisados, conforme o gráfico 16 acima, nota-se que há uma proporção quase equivalente entre a quantidade de pessoas com ensino médio e ensino superior, 42% e 45%, respectivamente; considerando ainda a presença de 13% de pessoas com apenas ensino fundamental. Esses dados podem inferir a necessidade de melhor qualificação das equipes seguindo as referências da NOB/RHSUAS com relação à qualificação e vínculos.

**Gráfico 17** - Gestão do Trabalho: Total de Trabalhadores por tipo de regime.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

Investiga-se também, conforme o gráfico 17 acima, e melhor detalhado no gráfico 18 abaixo, a relação entre vínculo, escolaridade e lotação dos trabalhadores nas unidades públicas municipais que ofertam os serviços socioassistenciais na Proteção Social Básica, Especial e no órgão gestor.

A NOB-RH/SUAS (2007, p.21) estabelece a seguinte composição da equipe de referência dos CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social nos municípios (observe a tabela abaixo), com a nomeação de um coordenador que corresponda ao perfil profissional exigido.

**Tabela 1-** Equipe de referência do CRAS

CRAS		
<b>Classificação por Porte Populacional</b>	<b>Famílias referenciadas</b>	<b>Composição da Equipe</b>
Pequeno Porte I	Até 2.500	<i>Nível superior:</i> 02 (Assistente Social e outro preferencialmente psicólogo) <i>Nível Médio:</i> 02
Pequeno Porte II	Até 3.500	<i>Nível superior:</i> 03 (sendo 2 Assistentes Sociais e preferencialmente psicólogo) <i>Nível Médio:</i> 03
Médio, Grande, Metrôpolie e DF	A cada 5.000	<i>Nível superior:</i> 04 (2 assistentes sociais, 1 psicólogo e um profissional que compõe o SUAS). <i>Nível Médio:</i> 04
<p><i>Coordenador:</i> Técnico de nível superior concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.</p>		

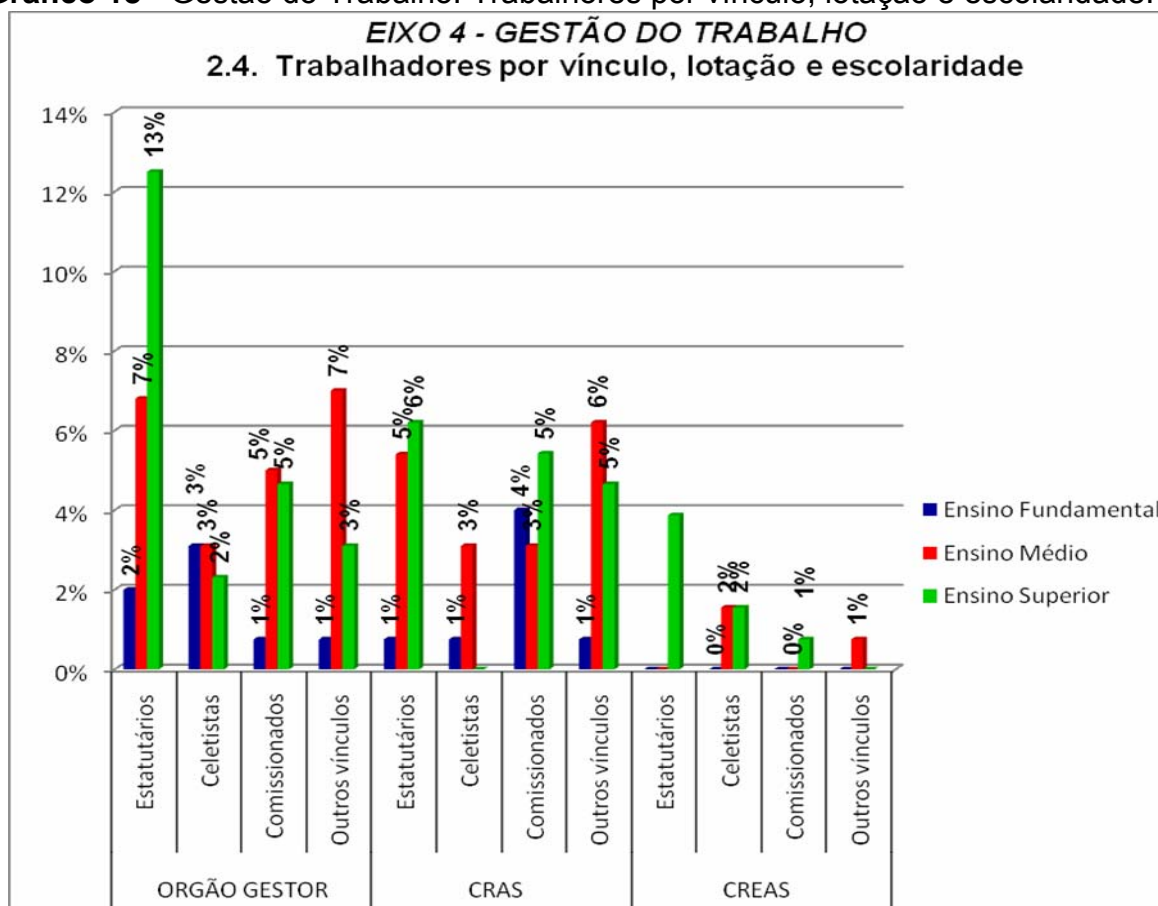
**Fonte:** Elaborada pela autora com dados extraídos da NOB-RH/SUAS (2007, p.21).

Com relação a equipe de referência para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, além do assistente social e psicólogo, há exigência de um advogado e auxiliar administrativo. A NOB-RH/SUAS faz diferencia entre municípios em

Gestão Inicial e Básica, com aqueles habilitados em Gestão Plena e Estados com serviços regionais e estipula a capacidade de atendimento de pessoas/indivíduos.

O gráfico 18, a seguir, apresenta um conjunto de indicadores sobre a equipe de trabalhadores do SUAS na região da Alta Paulista.

**Gráfico 18** - Gestão do Trabalho: Trabalhos por vínculo, lotação e escolaridade.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

Verifica-se que:

a) No CREAS, há uma maior concentração de trabalhadores com ensino superior estatutário, o que demonstra maior conformidade da equipe de referência de acordo com a NOB-RH/SUAS, entretanto, destaca-se a existência de profissionais celetistas, comissionado e outros vínculos, embora em menor escala que as demais unidades em estudo;

b) Com relação aos CRAS, identificaram-se também quatro categorias de vínculos: estatutários, celetistas, comissionados e outros vínculos. Observa-se que, dos trabalhadores lotados nos CRAS, aqueles com outros vínculos

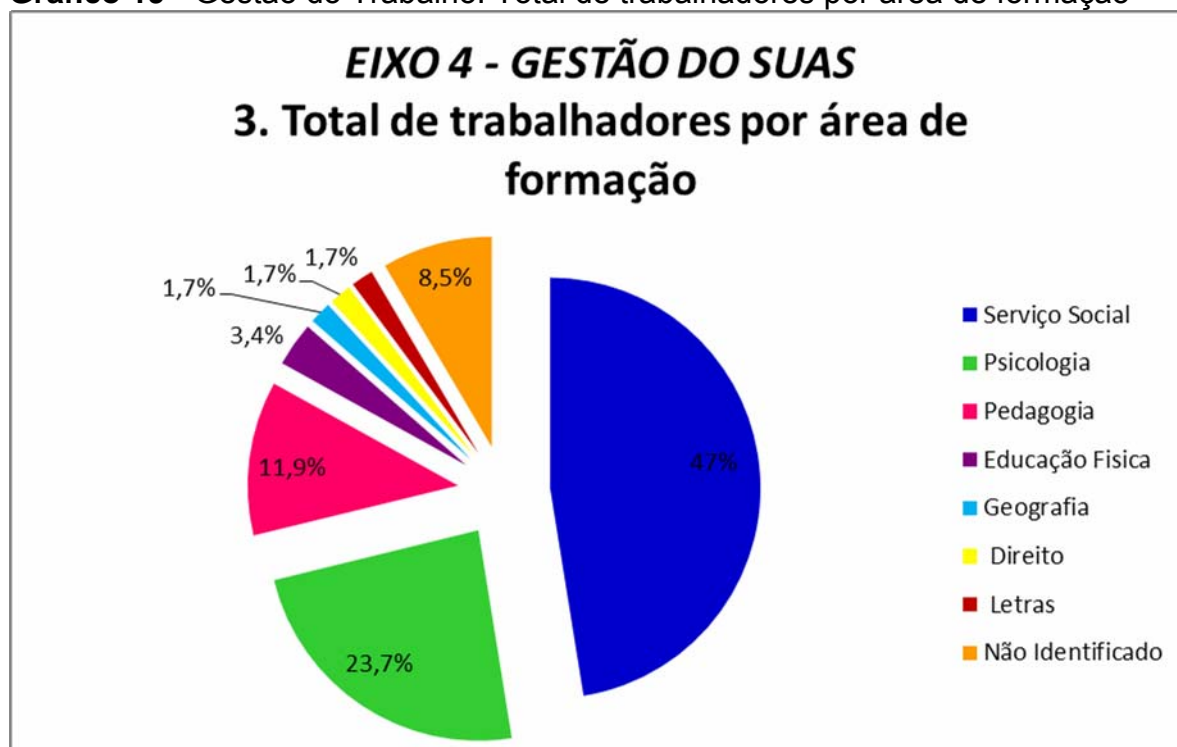
e comissionados, com ensino superior, somam 10% em detrimento de apenas 6% que são estatutários; Destaca que 4% de pessoas possuem o ensino fundamental, sendo este índice o mais elevado nas três unidades em estudo. Portanto, denota-se que não há prevalência de profissionais de nível superior, conforme a normativa do RH/SUAS.

c) O Órgão Gestor desponta dos demais equipamentos, com 13% de trabalhadores estatutários com ensino superior.

A observação desse gráfico evidencia uma diversidade de vínculos empregatício e de nível de escolaridade presente nas equipes, o que pode expressar uma fragilidade no processo de implantação do SUAS, em desconformidade ao perfil profissional definido na NOB.

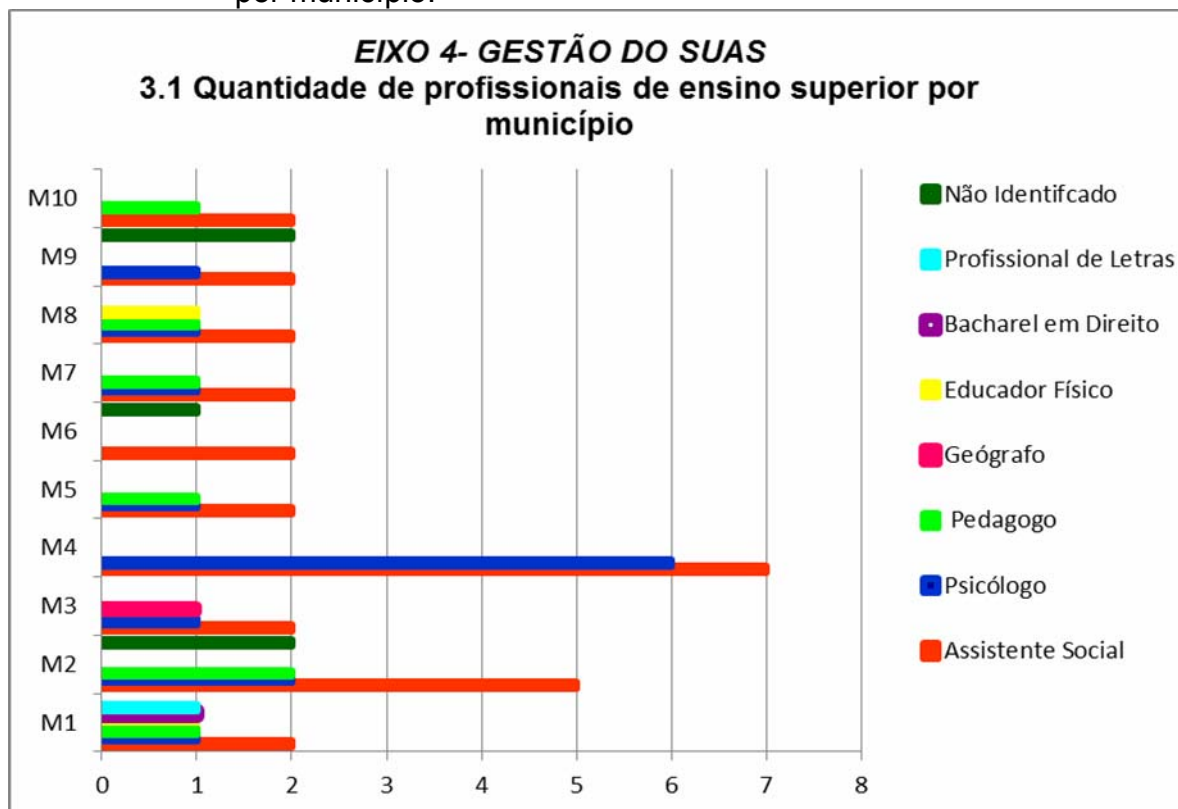
Para uma melhor compreensão do conjunto destes profissionais, analisa-se a composição dos trabalhadores com ensino superior em dois ângulos: primeiramente, no universo pesquisado demonstrados nos gráficos 19 e 20, a maioria destes profissionais tem formação em Serviço Social, seguidos de psicologia e pedagogia.

**Gráfico 19** - Gestão do Trabalho: Total de trabalhadores por área de formação



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

**Gráfico 20 -** Gestão do Trabalho: Quantidade de profissionais de ensino superior por município.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados obtidos nos questionários respondidos pelos municípios que compõem o universo desta pesquisa.

No segundo ângulo, observa-se no gráfico 19 acima a distribuição desses profissionais por município. O Município 4 (M4) destaca-se por uma quantidade maior de profissionais em relação aos demais, porém, com uma baixa diversidade. Nota-se também o município 2 (M2) com maior representatividade de assistentes sociais, acima da média dos demais.

Os relatos abaixo denunciam a dificuldade em compor uma equipe de trabalhadores ferindo o que está previsto na NOB-RH/SUAS

*[...] o CRAS... não temos equipe, a equipe é assistente social. Não tenho autonomia para contratar funcionários ( ENTREVISTADO C).*

*A assistência social já possui essa equipe, que é essa aqui, eu e a secretária (ENTREVISTADO C).*

*Olha, o único complicador aí... é que a assistência social nunca tem equipe suficiente (ENTREVISTADO A).*

*Não há comprometimento com a gestão não há preocupação em manter uma equipe mínima de trabalhadores (ENTREVISTADO D).*

Revelam, ainda, que os trabalhadores do SUAS não estão alinhados com os princípios do SUAS.

*Eu acho que falta a equipe sentar para estudar (ENTREVISTADO B).*

*Já avançamos bastante, mas tenho um caminho comprido para avançar [...] ainda não temos garantida as 6 horas para o assistente social (e também chega no final) os comissionados entregam seus cargos e ai novamente começam as negociações (ENTREVISTADO B).*

Ao analisar a trajetória da gestão municipal, nota-se a presença de alguns determinantes históricos, específicos da gestão da Política da Assistência Social, visto a dificuldade enfrentada pelos municípios para composição e estruturação de uma equipe mínima de trabalhadores.

A gestão da área de Assistência Social como área do improviso, voluntariado, com o primeiro-damismo, administração fragmentária, conduzida por estruturas precárias, desconsiderando a importância da formação política, teórica e metodológica e sem exigir a qualidade dos serviços prestados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se tomar o recorte territorial da região administrativa de Presidente Prudente e nela se verificar o diferencial da região da Alta Paulista com a presença dos três níveis de gestão – considerando o número expressivo de municípios em gestão básica, e ainda dois municípios na habilitação plena – e situá-la no âmbito do universo de estudo, possibilitando a esta trajetória investigativa finalmente concluir pela acertada escolha desta delimitação. Já que, além de pouco estudada, ofereceu subsídios para compreender a operacionalidade do SUAS nas especificidades deste território, o que permite inferências da particularidade da Assistência Social em ambientes semelhantes.

Os estudos teóricos foram fundamentais para ampliar a compreensão e discussão sobre o processo da Formação do Estado brasileiro e, particularmente, possibilitar reconhecer as marcas históricas que rebatem na constituição das políticas públicas sociais e sua efetivação nos dias atuais.

A trajetória do processo histórico brasileiro, no contexto das reformas administrativas visando à modernização do aparato estatal, não eliminou práticas arcaicas de gestão como as que caracterizam o patrimonialismo. As determinações deste processo histórico imprimem rebatimentos na formação do Sistema de Proteção Social, como também em “outros campos das políticas públicas”, pautadas no “personalismo, na reciprocidade de benefícios e na lealdade particularista” (DRAIBE, 1989, p. 10, apud, Oliveira, 2003, p.82).

É nessa perspectiva que Vianna (1989:10) pondera que ‘os benefícios sociais se integram, geralmente, numa rede burocrática clientelista que instrumentaliza a cooptação, estimula a corrupção e cria entraves a qualquer reforma que pretenda impor medidas universalizantes ou minimizar privilégios’ (OLIVEIRA, 2003, p. 82).

A análise evidenciou ainda outro nível desta relação: que a assistência social na Alta Paulista é reflexo, tanto das especificidades da região, como do processo histórico do Estado brasileiro, sobre a estrutura de poder patrimonialista e suas estratégias tipicamente clientelistas.

Conforme assinala Faoro (1993), o Brasil convive com características dessas duas modalidades de poder, pois, herdeiro do *patrimonialismo português*, passou a conviver, a partir da Independência, com o impacto do capitalismo inglês, de perfil moderno, racional e burocrático. Desse modo adotou-se, no país, a máscara capitalista e liberal, mas sem negar, ou superar, as relações de caráter patrimonial (OLIVEIRA, 2003, p.81 *apud* Faoro, 1993).

Desta forma, para retratar a operacionalidade do SUAS na região da Alta Paulista, se fez imprescindível desenhar a gestão da Assistência Social nos dias atuais, o que possibilitou identificar as determinações da trajetória histórica da Assistência Social no Brasil, “com a presença de antigas e novas concepções, valores e práticas”, e suas prescrições a partir da constituição do SUAS.

Estabelecem-se, em particular no campo da Assistência Social, sob o poder patrimonialista, relações entre Estado e Sociedade Civil com incidência do clientelismo, voltadas para subordinação e culpabilização dos indivíduos pela sua condição de pobreza, fortalecendo a “ideia de dádiva e do favor”, ainda presente na gestão da Assistência Social.

Cabe pontuar que a existência de primeira-dama na condução da gestão da política é um dos primeiros indicativos que vinculam a gestão da Assistência Social à matriz conservadora historicamente determinada, transparecida com práticas tuteladoras, paternalista, baseada na reciprocidade de benefícios e na lealdade particularista, típicos do clientelismo, ou seja, “o Fundo Social de Solidariedade mantém o clima do ‘feitiço da ajuda’ ou do ‘canto da sereia’ que encanta e seduz” (NOZABIELLI, 2008, p.382).

É nesse sentido que o legado histórico sobre a Assistência Social, tradicionalmente perpassada por valores clientelistas e elitistas, ainda estão presentes na gestão das políticas públicas e a implementação do SUAS. Embora denote historicamente expressivas mudanças, não é capaz por si só de romper com esta cultura, evidenciado neste retrato da Gestão do SUAS na região da Alta Paulista. Revela, ainda, algumas contradições que indicam um avanço normativo para sua implantação versus a presença de práticas clientelísticas, ou seja, uma “modernização conservadora” dos processos de gerenciamento do aparato administrativo, sem construir um novo modelo de gestão.

Os dados quantitativos e qualitativos, no âmbito municipal e regional, acentuaram um movimento pendular entre as tradicionais concepções e práticas

conservadoras da gestão da Assistência Social, orientadas sobre valores tipicamente clientelistas, e as atuais exigências da Política de Assistência Social.

É inegável que a construção de todo arcabouço normativo (mecanismo de fortalecimento da gestão) traduzem em progressos para sua efetivação desta política pública. Contudo, há de se considerar que muitas são as dificuldades para a consolidação deste sistema.

Discutir a operacionalidade do SUAS, abarcando os três níveis de gestão, possibilitou a compreensão de que a transição de um nível de gestão para outro superior expressa a especificidade local do adensamento da Assistência Social e conseqüentemente do Sistema em que a opera.

O estudo da operacionalidade do SUAS, a partir de quatro eixos analíticos, revelam a existência de alguns progressos decorrentes do processo de habilitação nos níveis de gestão, impondo novos parâmetros técnicos, políticos e éticos. Dentre eles, as novas matrizes conceituais e organizativas trazidas pela normatização direcionam as articulações entre os entes federativos e a pactuação de responsabilidade com as demais instâncias da sociedade civil, com o objetivo de pactuar procedimentos que visem aprimorar a gestão e avançar padrões de qualidade de programas e serviços ofertados aos usuários. Estes progressos são vistos na construção e assimilação de “procedimentos técnicos operacionais, homogêneos e simétricos para a gestão da política” (NOB-SUAS/2005, p.13), acompanhado de incentivos ou de maiores acessos ao financiamento público da assistência social.

Outro ponto conclusivo refere-se à relação entre o nível de habilitação e a gestão do SUAS. A habilitação para a gestão inicial, básica ou plena, exige a urgente transformação no processo de gerir esta política, para além de arranjos institucionais para a gestão e adequações da equipe de trabalhadores, para que se possa efetivamente ampliar a função pública desta política, ou seja, a garantia de direitos socioassistenciais, o que inicialmente pressupõe a consolidação do SUAS

Ressalta-se que muitos dos apontamentos considerados conclusivos foram anteriormente expostos nos capítulos que constituem esta dissertação, contudo, vale acentuar alguns aspectos que retratam a operacionalidade da gestão do SUAS, na região da Alta Paulista.

Ao que se refere ao eixo de análise – Estrutura Administrativa do órgão Gestor, nove municípios possuem o órgão que identifica a existência da Política de Assistência Social. Todavia, apenas um município (pequeno porte II e gestão básica) não divide o espaço físico com o Fundo Social de Solidariedade, enquanto os outros, inclusive, partilham o mesmo quadro de funcionários, principalmente aqueles que possuem cargos comissionados, o que representa uma confusão às ações de competência de cada órgão.

Nesta perspectiva, ao examinar os eixos 2 e 3, conclui-se que tais determinantes históricos, atenuado pelo paternalismo estatal, fragilizam a operacionalidade da gestão do SUAS. Os municípios estudados, majoritariamente, encontram-se em conformidade com as orientações da NOB/SUAS, o que impõe aos gestores municipais a exigência de construir e consolidar direito, todavia, com vícios do modelo gestão conservadora.

Dentre os elementos apresentados nos eixos de análise, verifica-se que o uso de instrumentos para gestão não atende sua finalidade última que é “transformar aspectos da realidade em que atua” e sim atender as exigências de “caráter burocrático” da gestão do SUAS. Contatou-se, ainda, que os gestores municipais não possuem tradição na apropriação do orçamento público e no uso de instrumentos de gestão e conhecimento em seu trabalho, seja por opção metodológica diante da aparência artificial de mecanismos informatizados, seja pela visão de que o orçamento compete a outra categoria profissional.

A partir dessas observações, considera-se fundamental, para uma próxima pesquisa, discutir a importância da apropriação dos instrumentos de gestão pelos gestores municipais que executam as políticas públicas e os desafios do controle do orçamento público, para se estudar a aplicabilidade e o uso das ferramentas (instrumentos) de gestão e a necessidade de novas competências a serem assumidas pelo gestor municipal da assistência social.

Os instrumentos das políticas públicas só adquirem verdadeira importância ao terem condições eficazes para a sua implementação ou sua operacionalização, reelaboradas, aplicadas e monitoradas pelos agentes “autônomos”, executores da política no com base nas características do território.

Sob essa análise, quem trabalha com processos de gestão social precisa desenvolver uma postura ativa e ser portador de uma inteligência que integre formas de racionalidade: “... a *razão crítica*, vinculada ao saber pensar, a *razão*

*técnico instrumental*, vinculada ao saber fazer, a *razão política*, vinculada ao saber conviver e participar” (Nogueira, 2007, p.231), e também, “... pela posse de uma *razão estética*, com que se habilitam a assimilar e a explorar os saberes não científicos” (Nogueira, 2001, p.231).

Conclui-se, por fim, com base no estudo aqui realizado, que o SUAS desafia os gestores municipais, seus operadores sociais, para o aprofundamento e exercício do planejamento, enquanto dimensão constituinte do processo de gestão, e domínio do controle do orçamento público como compromisso de aprimoramento e modernização da Gestão.

Admite-se e reconhece-se os avanços significativos que alavancaram a Política de Assistência Social, principalmente no que concerne a habilitação dos municípios no SUAS, contudo, a gestão deste sistema imprimi um novo modelo de conduzir as políticas públicas frente ao reordenamento do Estado, com o processo de descentralização e municipalização, o que implica em auferir as especificidades e particularidades que envolvem sua implementação em cada município.

Esse modelo destaca a importância de gestores comprometidos na perspectiva de relações democráticas, exige, ainda, uma postura filosófica. Mais que administrar um setor, trata-se de conduzir um conjunto articulado de meios e ações para determinada direção ético-político.

Não se pode tratar as informações como esvaziadas de interpelação do conhecimento produzido, a construção do sistema de proteção social brasileiro não pode prescindir mais de decisões baseadas em informações e conhecimentos da realidade.

## REFERÊNCIAS

Brasil, MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em <[www.mds.gov.br/cnas/...nacionais/.../portaria-de-convocacao.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/...nacionais/.../portaria-de-convocacao.pdf)>, acesso em 13/08/2012.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional básica do Sistema Único de Assistência social (NOB/SUAS)**. 2005

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**, 1ª edição, Brasília, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, **SUAS: Configurando os eixos de mudança**, vol. 1, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Desafios da Gestão do SUAS nos municípios e estados**, vol.2, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, **Planos de assistência social: diretrizes para elaboração**, vol. 3, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 8742/93 – **Lei Orgânica da Assistência Social**.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. Plano de capacitação para a implantação de Assistência Social. In: **Programa Estadual de Capacitação para Implementação e Consolidação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema único da Assistência Social (NOB-RH/SUAS) em São Paulo**. São Paulo: FUNDAP, 2011. Curso 01.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em <<https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao>>, acesso em 13/08/2012.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BEHRING, E.R. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BURKE, Peter. Conceitos centrais. In: BURKE, Peter. **História e teoria social**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs) Reformado Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CORREIA, Maria Valéria C. “Que controle social na Política de Assistência Social?”. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, n°.72. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. “A relação Estado/ Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate”. In: **Revista Serviço Social & Sociedade** ,n°.77. São Paulo: Cortez, 2004.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

CFESS/ ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

DI GIOVANNI, G. “**Sistema de Proteção Social**” disponível em <<http://geradigiovanni.blogspot.com/2008/08/sistema-de-proteo-social.html>>, acesso em 20/08/2012.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica: alternativas de gestão social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronado político brasileiro**. Vol.1/ 10ª Ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.- (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**.2.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do desenvolvimento da Educação.1995.

FERNANDEZ, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FLEURY, Sonia. **Políticas Sociais e Democratização do poder local**. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/22930568/POLITICASSOCIAIS-1-sonia-fleury>> , acesso em 2012.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. 16. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

HOBSBAWM, Eric. **Como mudar o mundo: Marx e o marxismo, 1840- 2011**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

JACCOUD; L.: **Proteção Social no Brasil**; Debates e Desafios; MDS, UNESCO, Nov, 2009, p.57-86.

LAURELL, Ana C. (org); **Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo**. In: Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo. São Paulo, Cortez, s/d.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. In **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano **XXVI**, n.º **87**, 2006. p. 76-95.

MINAYO, Maria Cecília S. (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**; Editora Vozes, Rio de Janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_. **O desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOZABIELLI, Sonia R. **Entre Permanências e Mudanças - A Gestão Municipal da Política de Assistência Social na Região de Sorocaba (SP)**, tese de doutorado. PUC – Pontifca Universidade Católica de São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. **Controladoria governamental: governança e controle econômico na implementação das políticas públicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

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

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 3. Ed. Revista e ampliada. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. 2.ed. São Paulo: Cortes, 2002.

PRADO, JÚNIOR. Caio. **História do Brasil**. 20 ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

RAICHELIS, Raquel., **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos de construção democrática**, 2ª edição, São Paulo, Cortez editora,. 2000.

RICO, E. M. & RAICHELIS, R. (orgs). **Gestão Social- uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999.

RIZOTTI, Maria Luíza. **As diferentes interpretações da desigualdade social no pensamento social brasileiro**. Revista Ser Social. Programa de Pós-graduação em política social. Brasília: SER/UnB, n. 6, 2000.

\_\_\_\_\_. **Relação Estado e sociedade civil na constituição das políticas sociais brasileiras**. Disponível em <

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/3873>>, acesso em 2010.

\_\_\_\_\_**A Política de Assistência Social: uma análise à luz da democratização da gestão.** Disponível em <[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c\\_v4n1\\_politica.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v4n1_politica.htm)>, acesso em 2012.

SOARES, Laura.Tavares. **Desastre social**, Rio de Janeiro, Record, 2003.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão Pública e democracia: a burocracia em questão.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado.** São Paulo: Cortez, 2004.

SADER, Emir. Brasil, de Getulio a Lula. in SADER e. GARCIA, M.A. (orgs.), **Brasil entre o passado e o futuro**, São Paulo, editora Fundação Perseu Abramo, Boitempo, 2010.

SEDS. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social. **Missão.** Disponível em <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/missao>>, acesso em agosto de 2012.

\_\_\_\_\_**DRADS.** Disponível em <[http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional\\_drads](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional_drads)> acesso em agosto de 2012.

\_\_\_\_\_**Mapa da Ação Social.** Disponível em <[http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional\\_drads](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional_drads)> acesso em agosto de 2012.

\_\_\_\_\_**Dados da CIB, Comissão Intergestores Bipartite. Portarias.** Disponível em <[http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional\\_cib](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional_cib)> acesso agosto de 2012.

SPOSATI, Aldaiza. **Mínimos Sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania.** Revista Serviço Social e Sociedade, n.º55, 1997.

\_\_\_\_\_**O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 87, p. 104, set., 2006.

\_\_\_\_\_**A menina loas: um processo de construção da assistência social.** São Paulo: Cortez, 2004b.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 1987. 240 p.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público.** Disponível em <[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04\\_11.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_11.pdf)>, acesso em agosto de 2010.

WENDHAUSEN, Águeda. **O duplo sentido do controle social: (des) caminhos da participação em saúde.** Itajaí: UNIVALI, 2002.

ARREGUI, C.C e SANTOS, V.A. Território e Ferramentas de Gestão, in **CRAS Marcos Legais**, Vol. 1, SEADS, São Paulo, 2009, p.74-89.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A

## Questionário da Gestão Municipal - Alta Paulista

DRADS	<b>Alta Paulista, em Dracena.</b>
Porte	
Número de Habitantes	
Nível de gestão	
Ano de alteração do nível de gestão	

**BLOCO 1- ESTRUTURA ADMINISTRATIVA**

1. De acordo com a estrutura administrativa do município o órgão gestor da assistência social caracteriza-se como: (resposta única)

- Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social;
- Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais;
- Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo;
- Setor subordinado a outra secretaria;
- Diretoria Municipal de Assistência Social;
- Divisão Municipal de Assistência Social;
- Departamento Municipal de Assistência Social;
- Outro-

Especifique \_\_\_\_\_

2. Qual o profissional que é responsável pela gestão da Política de Assistência Social?

- Primeira Dama. Se sim, qual a formação

\_\_\_\_\_

- Assistente Social
- Pedagoga
- Psicóloga
- Outros. Especifique \_\_\_\_\_

3. Proteção Social Básica

- Sim, na estrutura formal do órgão gestor.
- Sim, de maneira informal.
- Não constituída.

4. Proteção Social Especial

- Sim, na estrutura formal do órgão gestor;
  - Sim, de maneira informal;
  - Não constituída.
5. Gestão do SUAS
- ?
  - Sim, na estrutura formal do órgão gestor;
  - Sim, de maneira informal;
  - Não constituída.
6. O órgão gestor utiliza sistema de informação próprio para gerenciar a política de Assistência Social?
- Sim.
  - Não.

## **BLOCO 2- GESTÃO DO SUAS**

1. O município possui Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social?
- Sim  Não
- 1.1 Responsável pela elaboração do PMAS (admite múltiplas respostas)
- Gestor
  - Assistente Social
  - Psicólogo
  - Equipe de trabalhadores do SUAS
  - Primeira Dama: Formação
- 
- Outro-
- Especifique \_\_\_\_\_
2. Quais são os instrumentos da política de Assistência Social que são regulamentados, em âmbito municipal, por mecanismo legal (lei, portaria, decreto)? (admite múltiplas respostas).
- Conselho Municipal de Assistência Social;
  - Fundo Municipal de Assistência Social;
  - Política Municipal de Assistência Social;
  - PMAS;
  - Padrões e parâmetros para a oferta de serviços de assistência social;

- ( ) Projetos e programas de assistência social;
  - ( ) Concessão de isenção fiscal para entidades de assistência social;
  - ( ) Critérios de concessão e prestação de benefícios eventuais;
  - ( ) Outros. Especifique\_\_\_\_\_
3. Com que frequência os técnicos ou gestores municipais da assistência social participam de atividades de orientação/capacitação promovidas pelo Estado?
- ( ) Muito frequentemente;
  - ( ) Frequentemente;
  - ( ) Raramente;
  - ( ) Nunca.
4. Com que frequência o Gestor Municipal de Assistência Social participa de reuniões da Comissão Intergestora Bipartite (CIB)?
- ( ) Muito frequentemente;
  - ( ) Frequentemente;
  - ( ) Raramente;
  - ( ) Nunca.
5. O Gestor Municipal de Assistência Social participa da reunião de gestão colegiada?
- ( ) Muito frequentemente;
  - ( ) Frequentemente;
  - ( ) Raramente;
  - ( ) Nunca.

### **BLOCO 3 – GESTÃO FINANCEIRA**

1. O município possui Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)?
- ( ) Sim, implantado;
  - ( ) Sim , em fase de implantação;
  - ( ) Não possui.
2. Que instrumento normativo institui o FMAS?
- ( ) Lei;
  - ( ) Decreto;
  - ( ) Não possui.
3. O FMAS é uma unidade orçamentária?

( ) Sim ( ) Não

4. Com que frequência o órgão gestor apresenta ao Conselho Municipal de Assistência Social o relatório de execução dos recursos do FMAS?

( ) Mensalmente;

( ) Bimestralmente;

( ) Trimestralmente;

( ) Quadrimestralmente;

( ) Semestralmente;

( ) Anualmente;

( ) Não apresentou em 2011.

#### **BLOCO 4- GESTÃO DO TRABALHO**

1. O órgão gestor municipal da assistência social tem Mesa de Negociação Permanente do SUAS, instalada em seu âmbito, conforme previsto na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-RH/SUAS)?

( ) Sim ( ) Não

2. Identifique o quantitativo de trabalhadores, de acordo com o vínculo e escolaridade lotados nas unidades públicas que ofertam os serviços socioassistenciais.

		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Totais
<b>Órgão Gestor</b>	Estatutários				
	Celetistas				
	Somente Comissionados				
	Outros vínculos				
<b>CRAS</b>	Estatutários				
	Celetistas				
	Somente Comissionados				
	Outros vínculos				
<b>CREAS</b>	Estatutários				
	Celetistas				
	Somente Comissionados				
	Outros vínculos				
<b>Totais</b>					

3. Dos trabalhadores de nível superior da Assistência Social, indique a quantidade de profissionais segundo as áreas de formação abaixo listadas:

- a) |||| Assistente Social
- b) |||| Psicólogo
- c) |||| Pedagogo
- d) |||| Antropólogo
- e) |||| Sociólogo
- f) |||| Terapeuta Ocupacional
- g) |||| Contador
- h) |||| Administrador
- i) |||| Economista
- j) |||| Economista Doméstico
- ( ) Outros. Especifique \_\_\_\_\_

Responsável pelo preenchimento:

- ( ) Gestor Municipal
- ( ) Técnico de nível superior: identificar a formação: \_\_\_\_\_

Data do preenchimento: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

## APÊNDICE B

## Entrevista com os Municípios- Questões Norteadoras

1. Identificação do entrevistado:
  - 1.1 Cargo que representa e formação profissional:
    - 1.1 Há quanto tempo está trabalhando no município? Qual regime contratual?
2. Ao iniciar sua atuação profissional como era conduzida a gestão da Política de Assistência Social? Como era composta a equipe de trabalhadores e como está hoje?
  - 2.1 Todas as ações desenvolvidas pelo órgão gestor é de sua competência?
- 3 O órgão gestor se relaciona com outros órgãos municipais (Fundo Social, Secretaria de Saúde)? Qual o tipo de relação?
  - 3.1 Como você avalia a relação entre Fundo Social de Solidariedade e o órgão gestor?
4. O município está habilitado em qual nível de gestão? Com foi o processo de alteração?
5. Os funcionários participam de reuniões, cursos e capacitações para a discussão do SUAS?
6. Você acredita que vocês estão na direção do SUAS?

APÊNDICE C  
Termo de Consentimento

Aceito participar da pesquisa com o título provisório de “Gestão do SUAS: Nuances da sua operacionalidade na região da Alta Paulista”, da pesquisadora Hellen Thaianie Romeiro Leite, aluna do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Londrina- UEL/PR.

Fui informado sobre o objetivo e a metodologia desta pesquisa, como também que a entrevista poderá contar com o auxílio do gravador (caso aceite) e que, após sua transcrição, a fita será devidamente destruída.

Fui também esclarecido (a) que o meu nome não será divulgado nos resultados da pesquisa e as informações que darei serão utilizadas apenas com o propósito desta.

Aceito participar da entrevista enquanto sujeito informante.

Concordo com o uso do gravador ( ) Sim ( ) Não

Local: \_\_\_\_\_

Município /SP, \_\_/\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do entrevistado

\_\_\_\_\_  
Assinatura do entrevistador

**ANEXOS**

## ANEXO A



SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO  
**DRADS – DIRETORIA REGIONAL DE  
 ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**DRADS: DA ALTA PAULISTA -EM –DRACENA**

**DIRETOR: (a) REJANE DE MENEZES SANCHEZ**  
**ENDEREÇO: RUA DOM PEDRO,174 ESQ/MARECHAL ROND**  
**TELEFONES: 18. 3821.40 70 18 3822.4664**

**e-mail- drads.dracena@itelefonica.com.br**

**RES. 18.3822.1450 – Cel. 18. 97087012**

- |                       |                            |
|-----------------------|----------------------------|
| 1. Adamantina         | 12. Osvaldo Cruz           |
| 2. Dracena            | 13. Ouro Verde             |
| 3. Flora Rica         | 14. Pacaembu               |
| 4. Flórida Paulista   | 15. Panorama               |
| 5. Inúbia Paulista    | 16. Paulicéia              |
| 6. Irapuru            | 17. Pracinha               |
| 7. Junqueirópolis     | 18. Sagres                 |
| 8. Lucélia            | 19. Salmourão              |
| 9. Mariápolis         | 20. Santa Mercedes         |
| 10. Monte Castelo     | 21. São João do Pau d'Alho |
| 11. Nova Guataporanga | 22. Tupi Paulista          |