

A gestão do Sistema Único de Assistência Social em Currais Novos/ RN

Ednara Gonçalves de Oliveira
Orientadora:
Profª Drª Íris Maria de Oliveira

NATAL/RN
2009

Ednara Gonçalves de Oliveira

**A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
CURRAIS NOVOS (RN)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Íris Maria de Oliveira

Natal/RN

2009

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA
Divisão de Serviços Técnicos

Oliveira, Ednara Gonçalves de.

A Gestão do sistema único de assistência social em Currais Novos /
Ednara Gonçalves de Oliveira. - Natal, 2009.
130 f.

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Íris Maria de Oliveira.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio
Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social.

1. Serviço Social - Dissertação. 2. Sistema Único de Assistência Social -
Dissertação. 3. Gestão pública - Dissertação. 4. Descentralização -
Dissertação. 5. Assistência Social - Dissertação. I. Oliveira, Íris Maria de.
II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 364.3(043.3)

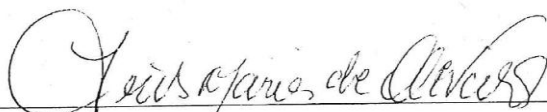
EDNARA GONÇALVES DE OLIVEIRA

**“A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
CURRAIS NOVOS/RN ”**

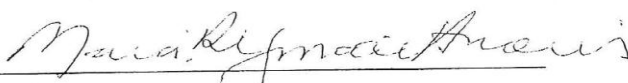
Dissertação apresentada à Pós-Graduação
em Serviço Social da Universidade Federal
do Rio Grande do Norte como requisito
parcial para obtenção do grau de Mestre
em Serviço Social.

Aprovada em 04 de dezembro de 2009.

BANCA EXAMINADORA

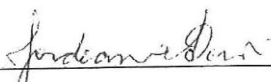


Profa. Dra. **Íris Maria de Oliveira** (orientadora)



Profa. Dra. **Maria Regina de Ávila Moreira** – UFRN

(Membro Titular Interno)



Profa. Dra. **Jordeana Davi Pereira** – UEPB

(Membro Titular Externo)

Profa. Dra. **Rita de Lourdes de Lima** – UFRN

(Suplente)

RESUMO

Este estudo analisa a gestão da assistência social em municípios de pequeno porte – mais especificamente, a gestão dessa política no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) por meio dos instrumentos de gestão materializados nos municípios (Plano de Assistência Social; Orçamento; Relatório de gestão; Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação). Partindo da realidade da cidade de Currais Novos/RN no período de 2004 a 2008, ele possibilita identificar uma disparidade entre as proposições dos instrumentos e a sua concretude, além de revelar os principais desafios postos à sua materialização, expondo, assim, as contradições dessa política, cujos avanços estão em simbiose com retrocessos. Destacam-se, nesse contexto, o debate sobre gestão pública, os aspectos da trajetória da gestão da Assistência Social no Brasil e as configurações do Sistema Único de Assistência Social e da gestão dessa política em Currais Novos. O percurso realizado permite identificar as fragilidades no modo de adesão desse município ao SUAS – sistema este que se efetiva muito mais nos aspectos burocráticos do que na mudança de concepção de assistência social ou na real incorporação dos seus princípios e diretrizes à realidade da cidade. Neste sentido, identificam-se problemas no que se refere a aspectos importantes da sua efetivação, com os recursos humanos, financiamento, mecanismos de controle social. O estudo permite, ainda, reafirmar a importância dos instrumentos de gestão analisados para a efetivação de uma gestão democrática e participativa, assim como atenta para a urgência da sua implementação como um dos elementos importantes para que essa política se realize enquanto direito e ponha fim ao descompasso entre as determinações do SUAS e a sua materialização.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social. Gestão pública; descentralização; assistência social.

ABSTRACT

The present paper analyses the social assistance management in small cities, starting from the reality of Currais Novos City. Its main objective is to analyse the management of this politic in the context of the Nacional Sistem of Social Assistance (SUAS) through the management instruments materialized in the city: Social Assistance Plan, Budget, Management Report, Information Management, Monitorizing and Evaluation. It reveals a discrepancy between the instruments purpose and their concretude, and it identifies the main challenges in order to make them real, revealing the contradictions of such politic, through which the advances relate with the retrocesses. It remarks, in this context, the debate about Public Management and some aspects of the trajetory of the Social Assistance management in the brazilian context and the configurations of (SUAS) and of the politics in Currais Novos city. Such path allows us to identify the feebleness in the city ways to adopt the (SUAS) criteria, which is much more effective in burocratic aspects than in the change of the Social Assistance conception and in the effective incorporation of the (SUAS) principles and guidelines. Thus, problems are identified in what concerns to the important aspects for its effectivation, with the human resources, financing and social control mechanisms. It makes possible to reaffirm the importance of the analysed management instruments for the effectivation of one participative and democratic management, as well as the urgency of its materialization as one of the important ellements for this politic to happen as a right and to make a stop to the unconformities between the (SUAS) determinations and its materialization.

Key-words: National Sistem of Social Assistance; Public Management; Descentralization; Social Assistance.

LISTA DE SIGLAS

ACDF - Associação Curraisnovense de Deficientes Físicos

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

ASCOBERN - Associação dos Pais e Portadores da Síndrome de Berradinelli do Estado do Rio Grande do Norte

BE - Benefícios Eventuais

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAD-SUAS - Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social

CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social

CEBS - Comunidade Eclesiais de Base

CERES - Centro de Ensino Superior do Seridó

CIB - Comissão Intergestora Bipartite

CIT - Comissão Intergestora Tripartite

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

CONGEMAS- Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS- Centro de Especializado da Assistência Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMAS - Fundo municipal de Assistência Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

GEO - SUAS - Sistema de Georeferenciamento do Sistema Único de Assistência Social

IBGE - Instituto de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social

MEIOS - Movimento de Integração e Orientação Social

NOB - Norma Operacional Básica

NOB/RH - Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos que atuam na área da Assistência Social

PAIF - Programa de Atenção Integral a Família

PBF - Programa Bolsa Família

PCS - Programa Comunidade Solidária

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

RN - Rio Grande do Norte

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SEMTAS - Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social do Natal/RN

SEMTHAS - Secretaria Municipal do Trabalho da Habitação e da Assistência Social de Currais Novos/RN

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SETHAS/RN - Secretaria Estadual do Trabalho da Habitação e da Assistência Social do Rio Grande do Norte

SIAORC - Sistema de Acompanhamento Orçamentário do Sistema Único de Assistência Social.

SICNAS - Sistema do Conselho Nacional de Assistência Social

SIGSUAS - Sistema de Informação Gerenciais do Sistema Único de Assistência Social.

SISCON - Sistema de Gestão de Convênios do Sistema Único de Assistência Social.

SISFAF - Sistema de Transferência Fundo a Fundo do Sistema Único de Assistência Social.

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUAS-WEB - Ambiente de Funcionalidade pra a Gestão do Sistema Único de Assistência Social.

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, QUADROS E MAPAS

Ilustrações

Figura 1 - Dama de caridade com os “esmolés” atendidos pela casa de São Vicente durante o 1ª Congresso Eucarístico realizado pela igreja católica em (1930).....	70
Figura 2- Imagem do prédio do INAMPS em Currais Novos na década de 1970.....	71
Figura 3 - Imagem da sede do órgão gestor.....	75
Figura 4 - Imagens da Comunidade Quilombola “Negros do Riacho”.....	75
Figura 5 - Imagens de reunião realizada com as famílias referenciadas pelo CRAS.....	7577
Figura 6- Imagens da "Favelinha" localizada no Bairro José Bezerra.....	81
Figura 7 - Orçamento planejado para assistência social em 2006, 2007 e 2008.....	111
Figura 8 - Recursos executados na Política de Assistência Social do município de Currais Novos em 2005, 2006, 2007 e 2008.....	112
Figura 9 - Repasses de recursos federais para a política de saúde, educação e assistência em Currais Novos em 2005, 2006, 2007 e 2008.....	111113
Figura 10- Repasses de recursos federais para o FMAS de Currais Novos em 2005.....	111
Figura 11- Repasses de recursos federais para o FMAS de Currais Novos em 2006.....	112
Figura 12- Repasses de recursos federais para o FMAS de Currais Novos em 2007.....	113
Figura 13- Repasses de recursos federais para o FMAS de Currais Novos em 2008.....	113

Quadros

Quadro 1 - Principais ações estatais quanto a assistência social antes da (LOAS).....	28
Quadro 2 - Responsabilidade da gestão segundo a (LOAS).....	2829
Quadro 3 - Principais normativas quanto à Política de Assistência Social.....	
Quadro 4 - Nível de gestão e suas respectivas responsabilidades e requisitos.....	64
Quadro 5 - Características dos Recursos Humanos.....	Erro! Indicador não definido.

Quadro 6 - Percentual do grau de escolaridade dos trabalhadores que atuam no órgão gestor.....	83
Quadro 7 - A presença dos instrumentos de gestão a partir das principais medidas normativas	84
Quadro 8 - Principais <i>Links</i> do Sistema de Informação da Assistência Social	98
Quadro 9 - Fórmulas e finalidades dos pisos de proteção social.....	107
Mapas	
Mapa 1 - Divisão do RN por território na perspectiva do (SUAS)	14
Mapa 2- Territórios de vulnerabilidade social na cidade de Currais Novos.....	79

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	
1.1	Por que estudar Assistência Social	12
1.2	Currais Novos: cenário da Pesquisa	14
1.3	O percurso teórico-metodológico	17
2	A ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS PARA A GESTÃO MUNICIPAL NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS	
2.1	Aspectos da gestão da assistência social brasileira	22
2.2	O princípio da descentralização e o novo papel dos municípios na gestão da política de assistência social	37
2.2.1	Da gestão da assistência e sua relação com o Conselho de Assistência Social	47
3.0	GESTÃO DA ASSISTÊNCIA NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
3.1	Concepções acerca do Sistema Único de Assistência Social	54
3.2	A gestão da Assistência Social no contexto do Sistema Único de Assistência Social	67
4.0	A ANÁLISE DA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CURRAIS NOVOS A PARTIR DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO	73
4.1	Das Damas de Caridade ao (Suas): características da Assistência Social em Currais Novos	75
	a) O (Suas) em Currais Novos	
	b) Características da Política de Assistência nos dias atuais	
	c) Sobre os recursos Humanos do Órgão Gestão	
4.2	A Gestão da Assistência e seus instrumentos	90
4.3	O planejamento da assistência social em Currais Novos	92
4.4	Sistema de Informação, monitoramento e avaliação	100
4.5	Orçamento	113
4.6	Relatório de Gestão	124

1. INTRODUÇÃO

1.1 Por que Estudar Assistência Social

A Assistência Social brasileira tem passado por transformações, nos últimos vinte anos, que tentam romper com os aspectos assistencialistas e clientelistas que deram a tônica dessa política no cenário brasileiro. Na análise do nosso trabalho, destacamos, dentre essas transformações, a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que objetiva a operacionalização da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) com o intuito de efetivá-la na realidade do Brasil; destacamos, também, a materialização dos seus instrumentos. O SUAS contribuiu para uma maior definição das atribuições da gestão de acordo com cada ente federativo e com o nível de gestão. O sistema propiciou uma expansão dessa política nos seus aspectos infra-estruturais por meio da expansão direta da rede de serviços, a exemplo dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), presentes na maior parte dos municípios do Brasil. Assim sendo, podemos falar de um novo tempo para a assistência social no país, que passa a ser orientada pela concepção de direito no plano da legalidade; considerada, portanto, como política pública.

Esse novo tempo para a assistência social é marcado pela atuação do Estado na condução dessa política. O princípio da descentralização vai se somar a essa realidade trazendo à gestão municipal um acentuado papel quanto à materialização dessa política pública. Para pensar a gestão, é necessário remeter aos elementos e aos instrumentos essenciais que a constitui. No caso da assistência social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) define como instrumentos de gestão o planejamento, o relatório gestão, a gestão da informação monitoramento, a avaliação e o orçamento. A análise desses instrumentos permite identificar aspectos que permeiam o caráter e os desafios postos à gestão. Nosso trabalho, portanto, tem como principal objetivo analisar a gestão da assistência social no município de Currais Novos a partir da materialidade desses instrumentos.

Dois fatores contribuíram para o interesse por essa problemática: o estágio não obrigatório na Secretaria do Trabalho e da Assistência Social de Natal (SEMTAS), onde onde

percebi a relevância da Política de Assistência Social para grande parcela das pessoas em condição de pobreza; e ser moradora de um pequeno município do Rio Grande do Norte.

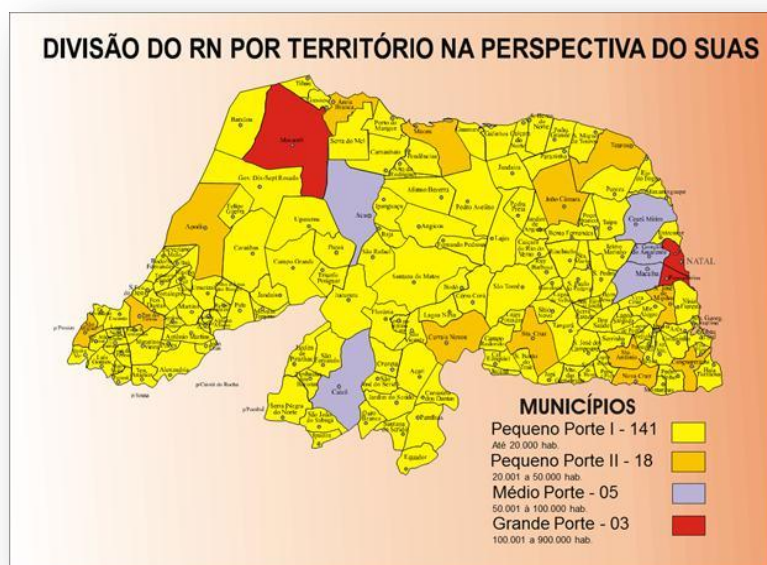
A produção científica sobre a assistência social tem uma intrínseca relação com a produção científica do Serviço Social, que, a partir da década de 1980, começa a desenvolver pesquisas acerca daquela política. O desenvolvimento dos primeiros estudos foram marcados por equívocos, em que a assistência social era entendida majoritariamente de forma unilateral, sem as ponderações das contradições contidas em sua natureza.

Contudo, podemos afirmar que a investigação científica dessa política ainda tem um longo caminho a ser trilhado. Produziu-se pouco sobre seu conteúdo específico, sobre suas dimensões e sobre seus resultados. Ela se concentra nas análises do SUAS – sobretudo no que diz respeito aos seus aspectos gerenciais –, haja vista a sua recente implementação. Dessa forma, a pouca produção bibliográfica sobre os instrumentos de gestão postos pelo SUAS desperta-nos para a necessidade de escrever a respeito, ao mesmo tempo em que nos coloca o desafio de analisar uma problemática sobre a qual ainda há poucos estudos.

1.2 Currais Novos: cenário da Pesquisa

O município de Currais Novos está localizado a 172 km de Natal/RN, na micro-região do Seridó Oriental do Estado. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2005), a cidade tem uma população de 41.114 habitantes, sendo classificada como município de Pequeno Porte II¹. Ressaltamos que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 considera que os municípios pequenos concentram maior número de pessoas em condição de pobreza e de indigência que os municípios de médio e grande portes, e as metrópoles (ver Figura 1).

1 A definição de Pequeno Porte II se baseia da classificação estabelecida pela PNAS/2004, que considera município de Pequeno Porte I aquele que possui uma população de até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II, entre 20.001 a 50.000 habitantes; município Médio, aquele com população entre 50.001 a 1000.000 habitantes; grande município, o que tem entre 100.001 a 900.000 habitantes; e Metrópole a cidade cuja população é superior a 900.000 habitantes



Mapa 1 - Divisão do RN por território, na perspectiva do (SUAS)

Fonte: www.mds.gov.br/suas/

Na década de 1940, durante a segunda Guerra Mundial, a cidade vivenciou uma grande ascensão econômica, expressada em sua modernização, em seu desenvolvimento e em seu crescimento populacional. Isso se deu em devido as suas reservas minerais, sobretudo a *scheelita*, que até a década de 1980 era o principal elemento da economia curraisnovense.

A descoberta desse minério, que marcará a história da cidade, se deu na Mina Brejuí, localizada a 80 km do seu centro. A mina foi descoberta pelo senhor José Dias da Silva e pelo desembargador Tomaz Salustino Gomes de Melo, dono da fazenda. Ela potencializou a economia do município gerando um intenso fenômeno de urbanização.

Na discussão sobre o processo de urbanização de Currais Novos, Gomes (1981) enfatiza que a descoberta da *scheelita* foi o principal fator para o desencadeamento da sua modernidade e da rápida urbanização. Ele destaca como principais indicadores desse processo o crescimento populacional, a ampliação do setor terciário e dos meios de comunicação, bem como a presença de hotel, cinema e a implantação de agências de bancárias e de um posto de arrecadação de impostos.

Nos dias atuais, marcados pelo declínio do ciclo da mineração, o comércio, os serviços, a pecuária, o turismo e a indústria são as principais atividades econômicas do município. O passado opulento deixou resquícios perceptíveis na educação e na infraestrutura, uma vez que a cidade é considerada um pólo regional.

Do ponto de vista político-administrativo, o município dispõe, atualmente, das seguintes secretarias: Administração; Planejamento e Finanças; Educação e Cultura; Trabalho; Habitação; Assistência Social; Saúde; Serviços Urbanos e Infra-estruturais. Tem como prefeito o senhor Geraldo Alves da Silva, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que administra a cidade pela terceira vez.

Currais Novos é um município majoritariamente urbano, concentrando 87,11% da sua população no núcleo urbano. A população rural corresponde apenas a 12,89%. Percebe-se que a cidade, apesar de pequena, apresenta problemas típicos de cidades grandes, como a ineficiência na geração de empregos e no planejamento urbano – este, ocasionando problemas ambientais e de infra-estrutura, entre outros. O município possui uma área 887,10 km² e uma densidade demográfica de 46 habitantes por quilômetro quadrado (hab/km²). Essa média fica acima da nacional (21,96 hab/ km²) e abaixo da estadual (57,08 hab/km²), de acordo com o IBGE (2006).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD (2000), informa que o município apresenta 0,724, o que faz com que Currais Novos tenha o 9º IDH do Estado, o 37º da região e o 2.526º do país.

Ainda segundo o PNUD (2000), a expectativa de vida da população do município é de 70,9 anos, próximo a da média nacional (71,3 anos, em 2003). Esse índice é resultado da qualidade dos serviços de saúde, que dispõem de 20 estabelecimentos, sendo desenvolvimento e a qualidade dos serviços de saúde. Os Serviços de saúde da cidade são compostos por 20 estabelecimentos, sendo 14 públicos e 06 privados.

De acordo com o Ministério da Educação (2009), Currais Novos apresenta uma taxa de frequência escolar de 84,70%. Esse índice reflete a média nacional, de 85,59%. Outros destaques podem ser mencionados quando pensamos a educação no âmbito da cidade. Nesse sentido, destacamos a presença de um pólo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que é o Centro Federal de Ensino Superior do Seridó (CERES), e do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN). Acreditamos que a presença dessas intuições de ensino potencializa, de certo modo, o desenvolvimento social e econômico da cidade – sobretudo no que diz respeito ao nível de escolaridade e ao desenvolvimento de pesquisas. De acordo com o IBGE (2009), o município possui, para o Ensino Fundamental, 36 escolas, sendo 31 públicas e 05 privadas; para o Ensino Médio, 09 escolas, das quais 03 são privadas e 06, públicas. Muito embora não tenha relação direta com o tema proposto neste

trabalho, esses dados permitem que dimensionemos melhor o perfil do município, subsidiando, desse modo, a análise aqui proposta.

Do ponto de vista cultural, a cidade, por um lado, se aproxima de uma cultura sertaneja típica do nordeste brasileiro, marcada pelas vaquejadas e por outras expressões que identificam essa cultura; por outro, tem o calendário marcado por festividades diversas, como, por exemplo, o tradicional carnaval fora de época – denominado carnaxelita –, a festa de Santana, a vaquejada de Currais Novos e o Forronovos.

A religiosidade também é um traço singular do povo de curraisnovense, que se expressa por meio de festas religiosas – a prevalência do culto a Santana – e na proliferação das Igrejas evangélicas. A interpretação dos dados aqui apresentados nos levam a afirmar que o município de Currais Novos, embora apresentando problemas, pode ser considerado desenvolvido se comparado à maioria dos municípios de pequeno porte do Rio Grande do Norte, fazendo jus a sua titularidade de *pólo* para os demais municípios vizinhos. Esses relativos desenvolvimento foram considerados quando da escolha do município como objeto de estudo, entendidos como potencialidades capazes de influenciar materialização dos instrumentos de gestão considerados pelo Sistema Único de Assistência Social.

1.3 O percurso teórico-metodológico

A apreensão do conhecimento é uma atividade laboriosa, caracterizada por ter um percurso de observação, de abstração e de reflexões, que requer do pesquisador do pesquisador um constante aprofundamento no seu objeto de estudo. Requer, também, uma postura crítica e analítica, que ultrapassa o aparente e adentra no objeto, identificando, assim, os determinantes que envolvem o fenômeno. Compreendemos que, para apreender a realidade, faz-se necessário uma leitura da totalidade social, que permita situar e compreender o objeto de estudo por meio do movimento dialético da sociedade. Nas palavras de Netto (2001, p.4),

Para Marx, conhecer esta sociedade, do ponto de vista teórico, é compreender a legalidade, não no sentido jurídico, legalidade no sentido de sistema de leis, de regularidade, a legalidade dessas contradições, a legalidade desses antagonismos.

É nas contradições que encontramos indagações e respostas para a análise das determinações do nosso objeto de investigação, haja vista que é no bojo da questão social que se insere a assistência social, permeada por tensões, com avanços e retrocessos no seu

reconhecimento como direito. Compreendemos que a realização do nosso estudo requer a adoção de um método que nos possibilite compreender a totalidade desta sociedade. Em virtude disso, adotamos o método histórico dialético. Dentre tantas contribuições favorecidas por esse método, Tanezini; Zavaris (1994, p 21) pontuam que

Em vez de uma visão linear ou circular do desenvolvimento de qualquer fenômeno, a visão dialética compreende a dinâmica social como um “espiral”, onde os processos progridem e retrocedem. Essa perspectiva metodológica não linear e desprestigiada nas instituições oficiais, justamente porque negam a pretensa lógica tecnicista que rege planejamentos rígidos e circulares aparentes neutros e assume claramente seu comprometimento ético e epistemológico com o ponto de vista dos explorados e oprimidos da sociedade.

A aproximação com o objeto de estudo deu-se mediante a observação do real, a partir do qual surgiu o convencimento da necessidade de estudarmos a implementação do SUAS em Currais Novos.

Em princípio, havíamos decidido estudar a temática da assistência social devido às transformações que essa política vem sofrendo no Brasil. Na sequência, delimitou-se, na fase atual dessa política, a implementação do SUAS a partir de 2003, que inovou na forma de gestão da assistência social com a incorporação dos Princípios e Diretrizes da LOAS, entre outras coisas. A partir da reflexão sobre o SUAS, consideramos a necessidade de a pesquisa ser desenvolvida em um município de pequeno porte no estado, haja vista o novo papel dos municípios na materialização da Política Nacional de Assistência Social. Contudo, nessa etapa, ainda não tínhamos decidido sobre qual deles estudar.

Na tentativa de superação desse dilema, fizemos um levantamento de dados sobre a história, a demografia e os indicadores sociais dos municípios de Pequeno Porte I e II do RN. Com base nesses dados, descartamos, primeiramente, aqueles que ainda não tinham Centro de Referência da Assistência Social CRAS, para, logo depois, os que não ofereciam condições de locomoção necessárias para a realização da pesquisa, tendo em vista os empecilhos enfrentados pela distância geográfica. Passada essa fase, selecionamos os municípios que, possuindo relevância econômica e histórica no Estado, eram tidos por *idades-pólo*, pois influenciavam os do seu entorno e atendiam socioassistencialmente um maior número de pessoas. Importante salientar que esses requisitos não foram impostos, ou simples escolha pessoal, mas selecionados porque se destacavam como fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa.

Com base neles, Currais Novos surgiu como a cidade mais viável para realização da pesquisa. Chamou-nos a atenção dois fatos. Um deles é o de, desde sua fundação, a cidade ser marcada pela presença dos coronéis. O próprio nome faz referência aos currais de pau a pique do coronel Cipriano Lopes Galvão – o que elucida essa ligação. Currais Novos tem histórica ascensão e declínio da economia. Dessa forma – e sob esse ponto de vista –, a sua história se destaca em meio à da maioria dos municípios de pequeno porte. O segundo fato é o de o município ter sido um dos pioneiros no Rio Grande do Norte na municipalização da assistência social. O CRAS de Currais Novos foi um dos primeiros a ser implementado nos municípios de pequeno porte do Estado.

Convencidos da necessidade de estudar a cidade em foco, buscamos nos aproximar do nosso campo de pesquisa. O primeiro passo aconteceu com um levantamento de dados feito na Secretaria Estadual de Assistência Social do RN, em abril de 2008. Realizamos visitas a cidade de Currais Novos com o intuito de observar e explorar elementos que suscitassem o reconhecimento de uma problemática relevante, favorável à intervenção. Lá, visitamos museus, bibliotecas e a Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social (SEMTHAS) de Currais Novos, onde entrevistamos técnicos administrativos, profissionais do serviço social, da psicologia e da pedagogia; conversamos com a secretária de Assistência Social e também com os usuários da política de assistência do município, conhecemos alguns projetos e serviços, dentre eles o CRAS e o CREAS, quando tivemos oportunidade de fazer observações exploratórias. observação exploratória. Analisamos, por fim, documentos institucionais e dialogamos com historiadores da cidade.

Nosso instrumental de pesquisa combinou técnicas e abordagens qualitativas e quantitativas. De acordo com Minayo (2007), o uso de métodos quantitativos tem o objetivo de trazer a luz dados, indicadores e tendências observáveis, além de produzir modelos teóricos de alta abstração com aplicabilidade prática. A mesma autora segue afirmando que

O método qualitativo é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções, das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmo, sentem e pensam. (MINAYO 2007, p.56).

A abordagem quantitativa aqui utilizada compreendeu o levantamento de dados estatísticos secundários que, ao serem analisados, nos permitiu maior aproximação com os indicadores sociais, possibilitando uma primeira caracterização quantitativa do funcionamento da

assistência social. O enfoque qualitativo, por sua vez, possibilitou a análise dessa política no que se refere à sua contextualização social e aos aspectos culturais e subjetivos que envolvem sua materialização. Como técnicas qualitativas, privilegamos a entrevista, a análise de documentos e a observação. Durante a pesquisa, a observação mostrou ser uma técnica relevante para o nosso estudo possibilitou a identificação da problemática na fase de exploração do campo de pesquisa e ajudou a apreensão do objeto a ser estudado. Para Lakatos; Marconni (1995, p. 65), “A observação ajuda o pesquisador a identificar e obter provas a respeito de objetos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento”. As autoras ainda afirmam que

A observação é uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar. (LAKATOS; MARCONNI 1995, p. 65).

Na análise de documentos, foi possível verificar e analisamos aqueles que versam sobre a normatização da Política de Assistência Social vigente e seus desdobramentos na realidade. Esses documentos perpassaram as Norma Operacional Básica (NOB), a Política Nacional de Assistência Social, e a Lei Orgânica da Assistência Social, além de Portarias, Decretos, Planos de Assistência Social, relatório de gestão.

A entrevista semi-estruturada com a gestora favoreceu a interação e possibilitou a apreensão da concepção do reconhecimento do direito à assistência social. Favoreceu também esclarecimentos de indagações surgidas durante a análise dos documentos e as observações.

A análise dos resultados da nossa pesquisa está subdividida em três capítulos. No primeiro, elegemos o debate sobre a gestão pública, com destaque para a gestão da assistência social e para a descentralização dessa gestão, descrevendo tanto as implicações desse processo de descentralização da gestão municipal como as primeiras intervenções estatais na gestão da política em análise.

No segundo capítulo, destacamos os princípios e as características da gestão da assistência social no contexto do Sistema Único de Assistência Social.

No terceiro, apresentamos alguns dados sobre a história da assistência social em Currais Novos e sobre o conteúdo da gestão da assistência social na cidade, levantando os aspectos do órgão de gestão e as características assumidas pelos recursos humanos que compõem a política do município; apresentamos também a composição de sua rede

socioassistencial, além de, finalmente, nos debruçar sobre os instrumentos de gestão, destacando a sua importância no contexto da gestão da política e a análise da sua operacionalização em Currais Novos.

**ASSISTÊNCIA SOCIAL, O PRINCÍPIO DA
DESCENTRALIZAÇÃO E SEUS
DESDOBRAMENTOS PARA A GESTÃO
MUNICIPAL NOS MUNICÍPIOS PEQUENOS.**

2.1 Aspectos da gestão da Assistência Social brasileira

As formas de gerência pública no Brasil têm assumido diversas modalidades em decorrência de particularidades históricas e são, impreterivelmente, orientadas pelas ideologias políticas presentes na trama social. Versando sobre as tendências históricas da gestão de políticas públicas no Brasil – particularmente na assistência social –, Kauchakje, Delazari, Penna (2007) mencionam as tendências e os modelos de gestão que marcaram a gestão pública em vários contextos no país; modelos esses que são: gestão patrimonialista; burocrática-legal; gestão democrática e participativa; gestão em rede; e gestão gerencial.

A gestão patrimonialista é caracterizada pela fundamentação na própria formação sócio-histórica brasileira. Esse tipo de gestão tem como principal marca a privatização do Estado, ou seja, a manipulação do público para atender interesses particulares de uma minoria.

A gestão burocrática-legal predominou no período da ditadura militar (1964-1985). Sua principal característica reside no fato de que as decisões políticas são revestidas pela racionalidade tecnocrata, com aparência de neutralidade e objetividade. Já a gestão gerencial apresenta a incorporação da lógica empresarial pela gestão estatal; essa incorporação sofreu o impulso do espraiamento da ideologia neoliberal, sendo também conhecida como “A nova administração pública”.

A última tendência apontada por aqueles autores, denominada gestão em rede, consiste em uma estratégia de enfrentamento da questão social visando ampliar seu impacto e a superação do trabalho setorializado e paralelo, pois na perceptiva de rede, cada política tem sua interface com as demais, bem como a sua interlocução.

Ao tentar definir o significado de gestão social, Carvalho (1999) diz compreender essa terminologia como um conjunto de estratégias voltadas para reprodução da vida social no âmbito dos serviços. Dessa forma, se contrapõe na esfera do consumo social que não se submete à lógica do mercado. Segundo ele, a gestão social se ocupa com a ampliação do acesso à riqueza social, material e imaterial.

Quando falamos em gestão social, estamos nos referindo à gestão das ações sociais públicas. A gestão do social 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. (CARVALHO, 1999, p. 19).

A interpretação dos dados analisados em nossa pesquisa possibilita-nos discordar dessa análise, pois não verificamos a ampliação do acesso à riqueza devido à gestão social. A análise de Dowbor (1999) sobre gestão social contempla a ideia de que os últimos anos foram palco de sua importância, requisitando, assim, a necessidade de uma nova forma de gerência dessa área. Ao mencionar os desafios da gestão, o autor ressalta a carência da definição do termo, assim como, os instrumentos de gestão social.

As áreas sociais adquiriram esta importância apenas nos últimos anos. Ainda não se formou realmente uma cultura do setor. E a grande realidade é que não sabemos como gerir estas novas áreas, pois os instrumentos de gestão correspondentes ainda estão engatinhando (DOWBOR 1999, p. 36).

Para Silva (2007), o termo *gestão* é uma terminologia que tem sido frequentemente utilizada depois na década de 1990. Esse termo surgiu juntamente com as intenções de reforma do Estado, no momento em que a presença do neoliberalismo no Brasil entrava em cena, trazendo a ideia de que um estado mínimo é mais eficiente. A abordagem do autor, assim como a nossa, se contrapõe à ideologia neoliberal no tocante a gestão pública.

De acordo com nosso entendimento, gestão pública designa a forma de administração da vida pública no âmbito estatal, sob a influência das perspectivas políticas societárias. Gestão gerencial defendida pela corrente neoliberal. O modelo de gestão defendido sob a ótica político-ideológica neoliberal diz respeito ao gerencialismo. Sobre essa forma de gerência, Negrello Filho (2005) ressalta que

O gerencialismo floresceu na década de 80, sob o manto dos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, buscando dentro da lógica do neoliberalismo a hegemonia do privado em detrimento do público, sendo considerado mais eficiente na alocação de recursos em prol da sociedade. (NEGRELLO FILHO, 2005, p.43).

Podemos dizer que no Brasil a ideologia neoliberal evidenciou uma nova forma de se pensar a gestão, propondo inovações que tinham como pano de fundo a reforma do Estado. Para Behring (2003), a gestão gerencial apresenta-se como uma estratégia para essa reforma, incorporando, no âmbito da administração estatal, princípios condizentes com a reestruturação produtiva do capital, em que se passou a considerar determinadas características do toyotismo, tais como a flexibilização e a desconcentração da administração pública.

Baseado no pensamento de Pereira²(1998), Negrello Filho (2005, p. 44) evidencia os principais objetivos desse modelo.

Bresser Pereira (1998) defendia que os principais objetivos da administração pública eram: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; promover o bom funcionamento dos mercados, garantindo a propriedade e o contrato; obedecer aos fundamentos macroeconômicos de forma estável e promover efetivamente o capital humano; desenvolver a tecnologia e o comércio exterior, garantir a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público e assegurar a democracia por meio de prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. O autor continua defendendo que para alcançar esses objetivos, o novo modelo de gestão deveria ser uma referência para os três níveis governamentais – federal, estadual e municipal, devendo apresentar as seguintes características: administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; indicadores de desempenho transparente, maior controle dos resultados, disciplina e parcimônia no uso dos recursos; descentralização administrativa e ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

Analisando essas afirmações, percebemos que essas características traduzem a hegemonia do capital; a abertura de mercado para o capital estrangeiro; a concorrência entre os trabalhadores; a racionalização dos recursos – no que tange aos gastos sociais –; a descentralização, entendida sob a ótica da desconcentração; e os princípios de gestão oriundos do setor privado. Esse fato corresponde a trazer para a gestão pública o desprezo pelas questões sociais, com vistas ao fortalecimento do capital, a exemplo do setor privado. Dito de outro modo, há um abandono dos princípios democráticos e coletivos, os quais deveriam orientar as ações estatais e a adoção da lógica capitalista das empresas.

Ainda sobre as características do gerencialismo, tem-se a adoção das parcerias público-privadas e o enxugamento da máquina estatal – ou seja, um estado flexível que desconcentre suas responsabilidades com a sociedade. Há também a frequência na utilização dos conceitos de governança e governabilidade. Com base no pensamento de Santos Júnior (2005), entendemos por governabilidade a capacidade de decisão da gestão, as alianças e os consensos estabelecidos com os partidos políticos e a sociedade civil; e por governança, a capacidade de implementação das medidas planejadas, o uso das tecnologias de gerência, os arranjos institucionais e o controle dos recursos financeiros e humanos. O primeiro conceito traduz as relações diplomáticas com as diversas instâncias de poder, nas quais situa-se a gestão e se busca a capacidade de estabelecer os consensos, primando pela preponderância de seus objetivos. O segundo conceito, o da governança, refere-se à racionalidade dos trâmites

² Bresser Pereira foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado no primeiro mandato presidencial de [Fernando Henrique Cardoso \(1995-1998\)](#) e Ministro da Ciência e Tecnologia nos primeiros seis meses do segundo mandato, permanecendo nesse cargo até o dia [19 de julho de 1999](#).

gerenciais; tem uma perceptiva endógena, preocupando-se com o cumprimento dos propósitos estabelecidos. A utilização desses dois conceitos pela lógica neoliberal são também âncoras, que traduzem a lógica da perspectiva gerencialista.

Essa tendência neoliberal diverge da gestão democrática e participativa proposta pela política de assistência social, a última apresentada pelos autores kauchakje, Delazari, Penna (2007). A gestão democrática preconiza a participação popular, a garantia e a ampliação dos direitos; é fruto de reivindicações feitas nas décadas de 1970, 1980 e 1990. A Constituição brasileira representa um marco legal desse modelo de gestão, mas que sofreu várias restrições, haja vista o contexto sócio político internacional que apontava para a doutrina neoliberal. Mesmo tendo havido choque de ideologias, kauchakje, Delazari, Penna (2007), sinalizam que houve nesse processo, avanços nessa forma de gestão haja vista os experimentos no âmbito da sociedade e nos mecanismos do Estado de inovações democráticas a exemplo dos conselhos de direitos.

Mesmo tendo havido divergências ideológicas, os autores sinalizam que houve, no processo, avanços nessa forma de gestão porque os experimentos no âmbito da sociedade e nos mecanismos do Estado de inovações democráticas a exemplo dos conselhos de direitos.

No entendimento Raichelis (2006), o princípio democrático e participativo reflete o debate sobre as políticas sociais na perspectiva de sua democratização; ele tem origem no quadro político dos anos 80, quando emergem com vigor as lutas contra a ditadura militar e os esforços pela construção democrática do Estado e da sociedade civil.

Analisando os princípios da gestão democrática, Degenszajn; Wanderley (2004) entendem que sua apreensão implica em “conceber a gestão de ações públicas como respostas às necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal)”. (WANDERLEY, 2001. p. 02). Neste sentido, Pereira (1996) afirma que

Trata-se, assim, da formulação, implementação e gestão de políticas públicas, concebidas como linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços em resposta a demandas da coletividade. (PEREIRA, 1996, p. 130).

Corroboramos com o pensamento de Paula (2004), segundo a qual, no cenário nacional, há dois modelos predominantes de gestão: o estatal e o gerencial - ambos colocando-se como propositores de um novo modelo de gestão. O modelo gerencial, como já

foi apontado, traz as reflexões do pensamento neoliberal e se propõe incorporar metodologias e técnicas utilizadas em empresas privadas. É a lógica empresarial presente na administração do público.

[...] ao longo do século, a administração de empresas assumiu uma posição hegemônica na produção do conhecimento técnico-administrativo, subordinando a administração pública aos seus desígnios no campo da aplicação prática. Este caráter subsidiário da gestão pública vem dificultando a superação de um problema fundamental: o desenvolvimento de um saber administrativo técnico que também contemple os aspectos políticos. (PAULA, 2004, p. 01).

Numa perspectiva política distinta está o modelo societal, também entendido como gestão democrática, oriundo das mobilizações populares. Esse modelo propõe a participação popular e visa à democracia. Explicitando seu pensamento, Paula (2004, p. 05) explica

A origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960 durante o governo de João Goulart, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, estas mobilizações reemergiram na década de 1970, período no qual, inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular, a Igreja Cristã catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Promovendo os clubes de mães, os grupos de estudos do evangelho e os encontros de jovens, as (CEBs) se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização política, uma vez que estimulavam a participação popular no debate das dificuldades cotidianas e contribuíam para a formação de lideranças populares.

Em função disso, a autora estabelece uma comparação entre essas duas vertentes apontando vantagens e desvantagens de cada modelo de gerência pública. Ela destaca como vantagens do modelo societal uma maior democratização dos espaços públicos, porém diz ser positivo a eficiência e a racionalidade da gestão gerencial. O conceito de eficiência e de racionalidade apontado por ela condiz com os aspectos meramente gerenciais imbuídos da lógica do capital, em detrimento ao compromisso estatal de expandir e garantir direitos sociais. Dessa forma, acreditamos que somente a gestão societal seja capaz de levar em conta valores como democracia, participação política e ampliação dos direitos e de almejar uma maior equidade social.

Diante do exposto, reconhecemos que a gestão pública se orienta majoritariamente por duas vertentes políticas, uma de tendência conservadora, que preconiza a lógica privada aplicada na gestão pública, e outra de tendência progressista, que sinaliza a ampliação dos espaços democráticos e a participação popular.

Nas configurações da política de assistência social, embora havendo uma clara opção quanto à gestão democrática e participativa, percebemos nuances da tendência gerencialista; tendo interesses distintos, disputam na arena política da trama social, refletindo assim as contradições existentes na política.

Em seu passado, a assistência social brasileira se caracterizou pela ausência do Estado em seus rumos e em seu gerenciamento. As responsabilidades com as ações assistenciais eram realizadas no âmbito da Igreja e entendida como caridade incentivada pelo dever moral dos bons cristãos. É somente a partir de 1930 que vai da-se às primeiras medidas estatais para com a assistência social no Brasil. Isso se deu pelo aumento e agravamento da questão social no país neste contexto.

Dessa forma, temos, no período colonial, a ausência total, por parte da coroa portuguesa, de uma política de assistência social. É na República Velha que se percebe algumas intenções e o reconhecimento tímido por parte de alguns nomes nacionais, a exemplo de Ataúlpho de Paiva, que reconheceu a necessidade de ações voltadas para este sentido. Já na Era Vargas, surgem os primeiros indícios da intervenção estatal. Foi nesse período que se criaram a Legião Brasileira de Assistência (LBA-1942); o Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (CEAS); o Departamento de Assistência ao Menor (1941); o Serviço Nacional de aprendizagem Industrial (SENAI - 1942); Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS - 1938) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Na ditadura militar, destaca-se a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social e da Secretaria de Assuntos Comunitários, além do Programa Nacional do Leite e Alimentação Escolar. A década de 1980 é marcada pelos movimentos em prol da democratização, assim como do direito à assistência social. No quadro abaixo pontuamos as principais medidas em alguns contextos históricos.

PERÍODO	AÇÕES NO ÂMBITO ESTATAL
Colonial	Predominância da Igreja católica em sua ação cristã de prestar auxílio a órfãos, enfermeiros, dentre outros.
República Velha 1889-1930	Propostas de Ataúlpho de Paiva. As ações de assistência continuavam sendo lideradas pela igreja; no entanto, tem-se uma maior organização em torno das instituições. Foi nesse período que se construiu orfanatos, asilos e hospitais psiquiátricos. Também é dessa época (1920) a criação da Associação de Senhoras Brasileiras (ASB) e a Liga das Senhoras Católicas, em 1923, no RJ e em SP.
Era Vargas 1930-1945	Surgem o Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (CEAS); o Departamento de Assistência ao Menor; a Legião Brasileira de Assistência (LBA); O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). É também nessa época que é criada a sociedade filantrópica Damas de

	Caridade
(1945-1960)	Incentivo a filantropia, regulação das subvenções sociais.
Ditadura Militar (1964-1985)	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social.
A Nova República (1985-1989)	Continuidade dos programas já existentes. Criação da Secretaria de Assuntos Comunitários, do Programa Nacional do Leite e Alimentação Escolar. Período marcado pelos movimentos em prol do direito à assistência social. Que resultou reconhecimento da assistência enquanto direito na constituição de 1988.

Quadro 1 - Principais ações estatais quanto à assistência social, antes da LOAS.

Fonte: Elaboração própria com base em Sposati (2005).

Embora reconhecendo que nesse período já existiam espaços para se pensar a gestão da assistência no âmbito estatal, ela era pautada em uma perspectiva conservadora, com características assistencialistas, pontuais, prebendelistas, focalistas, imediatistas e clientelistas. Era executada, sobretudo, pela Igreja Católica por meio das instituições filantrópicas e tinha forte presença das Damas de Caridade nas ações. É desse contexto o primeiro-damismo, que teve como marco a LBA, presidida pela primeira-dama Darci Vargas. As ações dessa instituição se caracterizaram por ser pontuais e descontinuadas, já que havia grande concentração desses serviços na esfera da união e pouco se levava em conta as particularidades dos municípios e dos estados na condução da assistência.

É somente a partir da Constituição de 1988 que a assistência passa a ser reconhecida como direito, inaugurando, por ser um avanço, um novo tempo para assistência, que se volta para sua concepção enquanto direito e sinaliza a possibilidade de superar os traços conservadores que a permeiam. Dessa forma, a assistência social passa a ser concebida como política pública, passando a integrar o Sistema de Seguridade Social. Ao ser considerada direito, a assistência social passou a exigir a primazia da responsabilidade do Estado em sua gestão. Conseqüentemente, um novo modelo de gestão para essa política passou a ser imperativo.

Mesmo já estando expressa como direito na Carta Magna de 1988, é somente em 1993 que aprova-se a LOAS sob número 8.742, em 07 de dezembro. Essa lei trouxe maior definição e clareza na forma de gerência dessa política, além de definir a democracia e a participação popular como princípios que orientam a gestão. Como podemos perceber no quadro abaixo, a LOAS distinguiu as responsabilidades das gestões nas federações de acordo com realidade específica de cada uma delas.

COMPETÊNCIAS DA UNIÃO	COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS	COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS
<p>I - Responder pela concessão e pela manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;</p> <p>II - Apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;</p> <p>III - Atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as ações assistenciais com caráter de emergência.</p>	<p>I - Destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios Natalidade e Funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;</p> <p>II - Apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;</p> <p>III - Atender, em conjunto com os Municípios, as ações assistenciais de caráter de emergência;</p> <p>IV - Estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e os consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;</p> <p>V - Prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional desconcentrada de serviços, no âmbito do respectivo Estado.</p>	<p>I - Destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios Natalidade e Funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;</p> <p>II - Efetuar o pagamento dos auxílios Natalidade e Funeral;</p> <p>III - Executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;</p> <p>IV - Atender as ações assistenciais de caráter de emergência;</p> <p>V - Prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.</p>

Quadro 2 - Responsabilidade de gestão, segundo a LOAS

Fonte: BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 publicada no Diário Oficial da União de 8 de dezembro de 1993.

Percebemos, ainda de acordo com esse quadro, que, nas atribuições destinadas aos entes federativos, a maior incumbência da execução da política ficou a cargo dos municípios. Esse fato teve como principal justificativa a descentralização político-administrativa, que passou a exigir maior responsabilidade da gestão local e, conseqüentemente, a revisão das formas tradicionais de gestão no âmbito municipal.

Neste sentido, podemos dizer que, embora reconhecendo a importância da legalidade da assistência, percebemos os grandes desafios dessa política – particularmente no que compete à sua gestão nos municípios de Pequeno Porte. No entanto, não se pode negar que a regulamentação da assistência, enquanto direito instituído no marco regulatório da Constituição de 1998, significou um avanço e uma conquista da classe trabalhadora. Diante disso, Santos (2008, p.29) evidencia que

Quanto à dimensão política, a luta por direitos se realiza enquanto ação, na medida em que a regulamentação de um determinado direito, numa sociedade fundada no antagonismo de classe, não acontece naturalmente, mas é, na maioria das vezes, produto da organização coletiva, da correlação de forças e da articulação entre luta institucional, parlamentar, luta popular e extra-parlamentar.

O reconhecimento legal do direito à assistência social tem-se dado paulatinamente. De acordo com a descrição feita no quadro que se segue, podemos perceber os principais momentos da regulamentação da política. Como já mencionamos, o primeiro deles foi a Constituição de 1988; depois, a aprovação da LOAS e, na sequência, as Normas Operacionais Básicas (NOB/01), a (PNAS/1998), a (NOB/02) e, mais recentemente, a (PNAS/2004) e a (NOB/SUAS).

MARCOS REGULATÓRIOS	FINALIDADE	PROGRESSÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
Constituição Federal de 1988	Institui o direito à assistência	Não define
Lei Orgânica da Assistência Social	Regulamenta os artigos constitucionais que tratam do direito à assistência. Organiza e define diretrizes e objetivos para assistência social	Menção do plano e avaliação
Norma Operacional Básica (Nob/01) Portaria Conselho Nacional de Assistência Social nº 35/12/1997	Regulamenta o Sistema descentralizado e participativo	Plano de Assistência Social, Relatório de Gestão.
Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998) Norma Operacional Básica (Nob/2) Resolução 207 de 16/12/1998	Norteia a PNAS aprimora a normativa para o Sistema descentralizado e participativo	Plano de Assistência Social, Relatório de Gestão.
Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 NOB/SUAS Resolução CNAS 130 de 15/07/2005	Define a PNAS e o SUS	Plano de Assistência Social, Relatório de Gestão, Orçamento da Assistência Social, Gestão da Informação Monitoramento e Avaliação

Quadro 3 - Principais normativas quanto à política de Assistência Social

Fonte: Elaboração própria com base no BRASIL, Política Nacional de Assistência Social, publicado no DOU de 28 de outubro de 2004.

A Portaria nº 35, de 26 de dezembro de 1997, aprova a NOB, que disciplina o processo de descentralização política e administrativa das três esferas do governo em relação à assistência social. Nos seus aspectos conceituais o documento define que

A descentralização da assistência social caracteriza-se por uma gestão intergovernamental democrática e transparente na aplicação dos recursos públicos, partilhada e de co-responsabilidade das três esferas de governo no tocante às questões de financiamento, em cumprimento da legislação em vigor. Permite o exercício da cidadania participativa no planejamento, acesso e controle no que se refere aos benefícios, serviços, programas e projetos preconizados pela Lei Orgânica da Assistência Social, que são prestados pela rede de assistência social, constituída pelas organizações governamentais e não-governamentais. (BRASIL, 2007, p. 05).

Em 1998, após 10 anos ratificada pela Constituição, o CNAS aprova a Política Nacional de Assistência (PNAS) e a NOB/2 com o intuito de nortear o processo de descentralização nos três níveis do governo, “objetivando explicitar procedimentos e definir estratégias e fluxos operacionais do processo de descentralizado e participativo da assistência social” (BRASIL, 1998, p. 05).

Já na PNAS de 2004 e a NOB/SUAS, a descentralização aparece como um dos princípios norteadores da política, reforçando mais uma vez a importância da descentralização para as ações da assistência social.

A descentralização e a municipalização estão sempre ligadas à participação e mostram que a força do exercício da cidadania está no município. No município é possível que o cidadão fiscalize e exercite o controle social. O município é a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular. As ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas pela população. (BERRO, 2003, p. 68).

Na análise dessas normativas, podemos observar as medidas que culminaram na descentralização. Esse fato nos faz pensar que, em meio a esses avanços e inovações, as gestões municipais não concretizaram devidamente o direito à assistência social.

Dessa forma, pensar a assistência social nesse novo contexto implica pensar suas contradições e seus desafios. Trata-se de compreender a dimensão contraditória existente no debate sobre os direitos, sem negar sua importância, mas, também, de desmistificar a ideologia e as contradições presentes neste debate.

Observamos que, paralelo à cultura de direitos, tem-se a cultura de negação desses direitos e a reiteração das práticas conservadoras, seja pelos resquícios históricos brasileiros, seja pelo projeto societário do capital; projeto este caracterizado pela redução dos direitos sociais que acarreta uma constante contradição, em que se chocam a legalidade da assistência como direito e as raízes históricas de um país cujo passado insiste em estar presente. Salientamos que essas contradições têm implicações diretas na materialização do SUAS.

Assim, observa-se que no âmbito da assistência social há um campo de disputa no qual, sob nova roupagem e com ares de modernidade são mantidas práticas conservadoras com o clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo, assim como a caridade e a benemerência praticadas com dinheiro público por executivos municipais ou por fundações e associações diversas, que se dizem prestadoras de serviços assistenciais. Na maioria das vezes, estas entidades têm à frente prefeitos, vereadores, deputados ou pessoas do grupo familiar e/ou político. (OLIVEIRA, 2005, p. 31).

Contudo, evidencia-se que o grande desafio da assistência hoje é concretizar as leis que a regulamentam, materializá-las, torná-las reais e próximas aos usuários. Quanto a isso, Boschetti (2001, p. 119) infere que

As transformações das ações assistenciais historicamente desenvolvidas no Brasil em direito social materializado pela política de assistência social requer cumprir todas estas requisições. As inovações legais na Constituição e na LOAS, por si só são incapazes de transformar automaticamente e rapidamente as práticas seculares sedimentadas na filantropia, no clientelismo, no prebendalismo. As mudanças propostas precisam ser compreendidas assimiladas, incorporadas e assumidas pelos sujeitos envolvidos no processo de formulação, exercício, controle e avaliação em todos os níveis da federação.

Os principais desafios postos à gestão da assistência social estão no legado cultural dessa política e nas contradições inerentes à estrutura societária do capital, em que os movimentos em prol da ampliação dos direitos se chocam com a intenção de mitigá-los. Outra problemática refere-se à materialização do princípio da descentralização vivenciado no Brasil, mais precisamente por essa política, haja vista que tal princípio tem problema em ser efetivado, considerando os seus propósitos. Essa característica assumida pela descentralização só pode ser compreendida se reconhecermos a conjuntura política em que se assenta a sociedade.

Diante do exposto, destacamos, novamente a presença do neoliberalismo no cenário nacional, que se deu após o processo de redemocratização a partir do governo de José Sarney. No entanto, a consolidação da doutrina será no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que esteve na presidência da República por oito anos, implementando o receituário neoliberal. No dizer de Fiori (1997, p. 18),

FHC optou por sustentar a estratégia do Consenso de Washington valendo-se da mesma coalizão de poder que construiu e destruiu o Estado desenvolvimentista de forma igualmente excludente e autoritária. E com isto, em nome do seu realismo, na verdade está se propondo, ainda uma vez, a refundar a economia sem refundar o Estado brasileiro. E aqui, sim, contradiz um ponto essencial de suas idéias e de seu passado reformista.

Merece maior atenção as consequências que esse governo deixou na gestão das políticas sociais, sobretudo no que se refere à assistência social. A visão liberal de assistência social incorpora características na Nova Lei dos Pobres (NLP), de 1834³, a qual apregoa que essa assistência não deve ser responsabilidade do Estado, mas, sim, da sociedade civil. Nesse sentido, pode-se afirmar que, no campo liberal e neoliberal, a assistência social tem um caráter filantrópico, assistencialista e emergencial, devendo ser prestada somente àqueles que não possuem nenhuma condição para se inserir no mercado de trabalho. Ao discutir a Seguridade Social brasileira, Delgado (2009), destaca a clara oposição entre a política social e a política econômica em vigor. O autor ainda afirma que

O aprofundamento dessa política enquanto direito tem sofrido crescente banalização nos discursos e nas práticas oficiais, cuja retórica da distribuição continua a se apoiar na fala assistencialista, notoriamente insuficiente para promover melhorias consistentes de distribuição de renda (2009, p. 11).

No Brasil, essa lógica neoliberal foi responsável pelo que Soares (2000) denominou de “Estado de Mal-Estar Social” ao caracterizar a desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais. Paralelamente, houve o aumento do número de demandantes de tais políticas, haja vista o aumento do desemprego e da pauperização desse período. Segundo Soares (2000, p.72),

Diante do agravamento do quadro social, a opção por políticas sociais compensatórias de corte neoliberal tem trazido graves consequências para aquelas populações que, bem ou mal assistidas anteriormente, passaram a ser totalmente desassistidas pelo poder público. Ou seja, produz-se um Estado de Mal-Estar, mediante a designação do incipiente Estado de Bem Estar existente na região, o que traz uma redução significativa da quantidade e qualidade de serviços e benefícios sociais prestados pelo poder público, com a exclusão crescente do segmento da população que mais necessita deles.

Ao comentar a visão neoliberal sobre as políticas sociais, Yazbek (1996, p.38) as define como

Políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Nesse sentido, servem à acomodação de interesses de

³ A Nova Lei dos Pobres de 1834, juntamente com a Lei dos Pobres de 1601 e a Lei de Abonos de 1795, compreende o período denominado protoformas a assistência social (assim é como se chama o período? Se for, coloque entre aspas.), que caracteriza as primeiras medidas estatais no que tange à assistência social. A Nova Lei de 1834 dos Pobres atendeu aos interesses da sociedade burguesa, que vivenciava o liberalismo clássico e precisava de mão de obra disponível e barata. Nesse contexto, todas as formas de benefícios sociais eram vistos como incentivo à ociosidade e como entrave para o capitalismo.

classe e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do estado em face da questão. Constitui-se de ações que, no limite, reproduzem a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira. Apesar dessas características vemos crescer a dependência de segmentos cada vez maiores da população, dos serviços sociais públicos para o atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida do espaço urbano.

A gestão da assistência no Brasil assumiu um excessivo caráter residual e assistencialista. A despeito desse fato Boschetti; Behring (2007, p.143) dizem que

O século XXI se inicia com transformações profundas nas políticas sociais nos países capitalistas centrais. Se não se pode falar em dismantelamento, é inegável que as reestruturações em curso seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização; em outras palavras, rompem com os compromissos e consensos do pós-guerra, que permitiram a expansão do Welfare State.

Ao discutir a assistência social nesse período, Yazbek (1996) denomina “refilantropização” o fenômeno pelo qual o Estado passa a transferir à sociedade civil a responsabilidade para com as expressões da questão social. Nesse contexto, houve um grande avanço do Terceiro Setor, bem como o alargamento da ideologia da solidariedade para com os pobres, resgatando-se, dessa forma, as velhas práticas assistencialistas e caritativas que permearam as protoformas da assistência social.

É inegável que o avanço do ideário da “sociedade solidária” vem se colocando como alternativa face à limitação da ação social do Estado no neoliberalismo. Quer pelo papel de subsidiariedade que cabe ao Estado neste ideário, quer porque a lógica neoliberal confronta-se com o próprio pensamento igualitário na esfera pública. (YASBEK, 1996, p. 49).

O exemplo mais forte dessas afirmativas foi a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS), em 1995, dirigido pela primeira-dama, Rute Cardoso, cujo nome remete às velhas formas de caridade que marcaram a assistência social, caracterizando-se como a grande marca do governo FHC. Formalizada pelo Decreto Federal nº 1.366, de 12/01/1995, o programa tinha como objetivo “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e a pobreza.” (SILVA; GUILHON; CRUZ; SILVA, 2001, p. 72).

A filosofia do programa baseava-se no princípio da solidariedade a partir sensibilização da sociedade civil para com a pobreza, resultando na despolitização e na criticidade da questão social, e retrocedendo para as velhas configurações da assistência social ligadas à benevolência e ao voluntarismo. Neste sentido, Netto (1999, p.88) aponta que

No que restaria de público-estatal no âmbito da assistência, o projeto de FHC reduz o protagonismo do Estado à uma espécie de pronto-socorro social, donde um enfrentamento à questão social caracterizado pelo focalismo das ações e seu caráter intermitente, derivado da natureza de uma intervenção basicamente emergencial- o modelo dessa política é paradigmaticamente oferecido pelo 'Comunidade Solidária'.

A análise de Boschetti (2001) aponta para mesma direção, reafirmando o entendimento de Netto (1999). Para ela, o governo FHC foi marcado pelo conservadorismo e por retrocessos; a autora ainda destaca duas grandes características adotadas pelos programas e serviço de assistência social neste período: a focalização e a seletividade. Essas características combinadas aprofundaram a insuficiência dos programas e a filantropia dando ao assistencial um caráter emergencial, clientelista e paliativo.

Data deste período a ofensiva das classes dominantes em dar centralidade à assistência social, como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, típicas das relações que se estabelecem como o capitalismo. Instala-se um período e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social. (MOTA, 2006, p. 08).

É na tentativa de explicar esse contexto que surge o termo *assistencialização das políticas públicas*. Essa expressão, utilizada por Mota (1995), nomeia o conjunto de características adotadas pelo neoliberalismo, que fizeram regredir as políticas públicas em seu estatuto de direito na década de 1990, o qual detalharemos mais tarde. Na análise de Porto (2007, p.131), a crise do capital foi a responsável pela hegemonia do Estado burguês ela aponta três consequências do Estado assistencial, quais sejam: a focalização; a privatização das políticas sociais; e a descentralização.

[...] Nesses termos, o Estado Assistencialista pode ser considerado, numa acepção preliminar, como o modo de regulação social integrante do modelo de acumulação flexível e neoliberal em vigor, de forma abrangente, no contexto dos países latino-americanos.

Podemos dizer que a conjuntura da década de 1990 não permitiu que a assistência social cumprisse seu papel de ampliação de direitos e de alicerçada da cidadania. Esse período foi marcado pela latência e por retrocessos da assistência social. Contudo, tais acontecimentos não se deram sem resistência política haja vista as mobilizações, nesse período, em prol do SUAS, o qual trataremos nos capítulos seguintes.

2.2 O Princípio da Descentralização e o novo papel dos municípios na gestão da Política de Assistência Social

Compreender os desafios postos à gestão do SUAS nos pequenos municípios implica a apreensão do lugar que eles ocupam historicamente, no cenário político e administrativo.

A Constituição de 1988 iniciou um processo de reordenamento administrativo no sistema federalista brasileiro. Tal processo é reflexo da reação contra o centralismo e o autoritarismo no Brasil. Para Collin e Fowler (1999, p.29),

Essa descentralização ocorreu a partir do desmonte do Estado centralizador e tecnocrático constituído em 1964, acompanhado de altos índices de inflação, do não atendimento da demanda material da maioria da população, do esgotamento da capacidade de endividamento externo, do déficit do emperramento da máquina burocrático-administrativa. Surgiu, então, a necessidade de que os segmentos organizados da sociedade civil passassem a estar presentes no âmbito das decisões políticas e que se transferisse o poder decisório a outras esferas do governo.

A descentralização alterou significativamente o papel dos municípios no cenário político e administrativo do país. Ao descrever sobre os antecedentes históricos dos municípios no Brasil, Andrade (1995, p.47) afirma que “durante o Brasil Colônia, o município era muitas vezes, a sede da capitania, mas o poder dos capitães era completamente dependente dos interesses da Coroa”. Mesmo após a proclamação da República, essa estrutura não se modificou, ao contrário do que poderia vir a ser com o regime Republicano; o Brasil continuou a ter um regime marcado pelo centralismo na união.

O modelo republicano que aqui foi implantado foi resultado de um acordo tático entre o poder central e os grupos que detinham o poder ao nível dos estados. Estes abriram mão da autonomia das unidades federativas em função do monopólio do poder decisório pelo poder central e recebiam em troca a garantia da autonomia dos governantes estaduais. Estranhamente, as unidades federativas estaduais não eram autônomas, mas governadores tinham autonomia pessoal dentro do espaço que ocupavam. Permeando tudo isso estavam os grandes acordos políticos celebrados para a composição do Congresso Nacional, de forma a garantir os interesses particulares de todo os envolvido. (ANDRADE, 1995, p. 47).

Ainda de acordo com Andrade (1995, p.48), “essa estrutura durou mais de cinquenta anos. Só foi alterada em 1946 com a promulgação de uma Constituição de bases democráticas”. Porém, os avanços trazidos por essa Constituição não garantiam a autonomia dos municípios; se limitava apenas ao seu reconhecimento como uma unidade política, em que os cidadãos poderiam escolher seus representantes políticos municipais por meio de eleições diretas. Contudo, o autor ressalta que essas eleições só passaram a fazer parte da

realidade dos municípios na década de 1950. Tal medida potencializou o surgimento e o fortalecimento das oligarquias locais já existentes e colocou em evidência o potencial político dos municípios em relação às eleições em nível federal. O fenômeno fez com que as unidades locais fossem vistas como ameaça ao poder dos militares, depois do golpe de 1964. Nesse período, foram feitas alianças com essas oligarquias, possibilitando a manutenção das estruturas conservadoras que sustentavam o regime. Andrade ainda afirma que “[...] ao lado disso, esvaziava-se o governo municipal de qualquer capacidade de ação, com a implantação da reforma tributária de 1966 que centralizava a maioria dos recursos tributários na esfera da União.” (1995, p. 48). Esse modelo centralizador vai ser alvo de muita polêmica e de resistência, fazendo emergir vários movimentos em prol da descentralização, dentre os quais destaca-se o Movimento Municipalista, que reuniu autoridades públicas municipais em torno do debate das problemáticas enfrentadas pelos municípios brasileiros.

Os resultados desses movimentos foi a incorporação da descentralização na elaboração da Carta Magna de 1988. Essa descentralização foi também uma conquista dos movimentos populares e considerada um avanço em relação ao centralismo autoritário, que tanto marcou a história do país. Acreditamos que esse processo, quando implementado devidamente, seja capaz de possibilitar maior eficiência das políticas sociais, assim como potencializar o desenvolvimento e a autonomia municipal – antes não visto no Brasil, em que o município era esvaziado de poder de decisão nos seus próprios rumos políticos e administrativos.

Desde a promulgação da Carta Magna em vigor, os municípios brasileiros têm sofrido significativas transformações. Passaram, por exemplo, a ter maior autonomia política e administrativa, assegurada pela Lei Orgânica Municipal e expressa nos Planos Diretores, no financiamento dos serviços, na arrecadação de impostos e no planejamento e execução das políticas públicas. Embora considerando positivas essas transformações, entendemos que a materialização da descentralização no Brasil acarreta muitos desafios para os municípios, haja vista que, além da esfera burocrática, administrativa e fiscal, ela envolve processos ideológicos e políticos.

Stein (1997) destaca a existência de várias formas de descentralização e ressalta duas delas, quais sejam, a horizontal e a vertical, que se situam no plano da relação Estado-Sociedade. A horizontal corresponde ao repasse de poder às autarquias e à autonomia da união. Analisando o tema, Stein (1997) levanta alguns riscos financeiros e político-institucionais, no processo de descentralização. Sobre eles, a última autora citada afirma que há

[...] um referente à descentralização puramente financeira, no qual o risco está em se efetuar o repasse de recursos, mantendo-se a centralização do conhecimento técnico-científico. Esta postura levaria ao beneficiamento das unidades locais mais bem estruturadas burocraticamente e tecnicamente e ao favorecimento à conformação de monopólios. (STEIN, 1997, p. 03).

Ao analisar o neoliberalismo no Brasil, Soares (2000) identifica o processo de descentralização como um mecanismo pelo qual a União tenta desconcentrar suas atribuições repassando suas responsabilidades para os municípios. Essa medida se origina na ideia de um Estado mínimo defendido pelos neoliberais.

Na realidade, a descentralização tem se caracterizado pela mera transferência da responsabilidade sobre os serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo. Estes, de modo geral com menor poder de arrecadação que o nível federal, recebem tais serviços para fechá-los ou mantê-los num nível mínimo de funcionamento. Dessa forma, o nível central de governo libera-se de seus serviços, não para descentralizar de forma gradual e consistente um sistema, senão que para transferir um problema. (SOARES, 2000, p. 77)

Ao discutir a temática, Andrade (1995, p.54) afirma que “o processo de descentralização, em curso, ainda não comporta a dimensão da autonomia e da gestão existente”. Para que realmente aconteça esse processo, a autora entende ser necessária uma estrutura produtiva, uma estrutura técnico-administrativa sólida e uma autonomia política dos municípios. Segundo Souza (2005, p.09),

O processo da descentralização e da municipalização continua sendo um desafio. Ele exige uma série de condições (as quais esses municípios não dispõem) para que seja efetuado, tais como: política tributária condizente; fim da legislação centralizadora; maior racionalidade nas ações; planejamento participativo em nível local; participação/efetiva e não apenas formal, com o cidadão tomando parte da produção, gestão e usufruto dos bens que produz.

Na visão de Lima (2000), a descentralização, como instrumento da ação governamental, deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar melhor os governos subnacionais e locais para a função de agentes interventores e possibilitar o controle público, isto é, o controle da população organizada sobre a ação governamental. Mas os resultados que vemos são bem distintos.

Ao tratar da descentralização, Camargo (2004) afirma que ela se deu de forma truncada, sem a devida partilha de encargos e de recursos. Isso se deu pelo fato de os municípios não terem autonomia financeira. O autor também ressalta que o seu

desenvolvimento evidencia as desigualdades regionais e afirma que as regiões norte e nordeste concentram os municípios mais pobres do país, destacando que a maior parte dessas cidades sobrevive majoritariamente dos recursos da União.

Dessa forma, entendemos que não podemos pensar numa descentralização sem a coparticipação dos municípios, haja vista que essa realidade se reflete na oferta de serviços de iniciativa própria dos municípios, pois ao pensar em municipalização, pensa-se na possibilidade de não somente o município incorporar os programas nacionais, mas poder ter iniciativas de formular seus próprios programas com base no conhecimento e nas requisições da realidade local.

Analisando as modificações que incidiram na administração municipal depois da descentralização, Santos Júnior (2005) cita a criação de secretarias, de planos diretores, a participação política e as modificações na política tributária. Uma rotina política e administrativa antes não vista. Essas modificações, somadas à falta de infra-estrutura em grande parte dos pequenos municípios do Brasil, são responsáveis, em certa medida, pela precariedade dos serviços oferecidos, bem como pelo fracasso na execução das políticas públicas, em alguns casos.

A descentralização da assistência social surgiu paralelamente a seu reconhecimento enquanto direito, refletindo uma tendência mundial fomentada no bojo nacional devido aos movimentos de municipalização, em ascensão durante o processo de redemocratização brasileira na década de 1980.

A primeira afirmação de sua legalidade se deu nos artigos constitucionais que regulamentam o direito à assistência, mas é com a LOAS que se percebe uma maior definição e uma sistemática no modo de operacionalização desses artigos. A lei estabelece a descentralização como um de seus princípios e aponta as atribuições da gestão de acordo com cada ente da federação. Ao discutir a descentralização da assistência, Lima (2000, p.26) aponta que

O formato institucional previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), organizado como sistema descentralizado e participativo da assistência social, implica a superação de um legado político de pouca organicidade, fragmentação institucional, ações pontuais, poucos recursos e baixa capacidade técnica.

Reafirmamos que um dos objetivos da NOB/01 foi disciplinar a descentralização política e administrativa, atribuindo papéis e funções específicas para a Federação, os Estados

e os Municípios, no que concerne ao gerenciamento, ao financiamento e aos critérios estabelecidos para a democratização e a participação social no âmbito da gestão. Essa NOB não chegou a efetivar suas proposições, pois foi incorporada à NOB/2, de 1998, que aprimorou o seu conteúdo.

Sendo assim, a Nob/02 traz a definição dos níveis de gestão estadual e municipal e apresenta as instâncias de pactuação, definindo o caráter e as atribuições de cada uma. Define, ainda, o modelo e os critérios para a habilitação dos municípios e dos estados.

Outra particularidade dos documentos que concerne a normatização da política de assistência social diz respeito às instâncias de decisão e negociação, sendo elas: os Conselhos de Assistência Social e as comissões intergestoras (bipartite- CIB e tripartite- CIT), que passaram a ter uma definição mais clara sobre suas atribuições na política. Essas instâncias traduzem a descentralização, haja vista que são formas de desconcentração do poder da união; poder este que passa a ser compartilhado com outras instâncias governamentais de forma participativa e democrática. A NOB/ SUAS aprofunda o debate e classifica essas instâncias definindo-as em caráter de articulação, pactuação e deliberações apresentadas no segundo capítulo.

A aprovação dessas normas deu início ao processo de descentralização, em que foram estabelecidos critérios para a habilitação. Os municípios habilitados, sobretudo os de pequeno porte que sobrevivem dos repasses da união, passaram a ser responsáveis pelos rumos e pela execução de sua política. Para essa nova realidade, não se levaram em conta as suas dificuldades e as suas particularidades.

Lima (2000) identifica problemas presentes nesse processo, dentre os quais a falta de informação dos gestores municipais a respeito de suas responsabilidades, a falta de requisitos infra-estruturais e a inconsistência nos trâmites financeiros. Ele ainda aponta a ausência de um projeto coletivo para a descentralização da assistência, em que fosse considerada a diversidade dos municípios. Como já afirmamos, os resultados desses equívocos, somados a outros, estão refletidos nas dificuldades de os municípios executarem devidamente a PNAS, acarretando a não superação da centralidade.

Dessa forma, acreditamos ser inconteste o fato de a assistência social ter passado por transformações que demandam maior responsabilidade para o poder público municipal nos rumos e na condução dessa política. Essa iniciativa, embora sinalize um avanço, é acompanhada por desafios, como já destacamos, por conta da falta de infra-estrutura, dos seus aspectos conservadores, dos ranços assistencialistas- clientelistas, da ineficácia das entidades

responsáveis pelo controle social e da falta de planejamento adequado de suas ações. Esses problemas são considerados entraves para a efetivação dessa política.

A pesquisa realizada por Silva; Souza; Lopes; Araújo (2001) sobre o processo de descentralização da assistência social nos municípios do Estado do Maranhão revela as dificuldades em concretizar as determinações da LOAS. As autoras destacam o conservadorismo, o não funcionamento dos conselhos de assistência social e a falta de infraestrutura em relação às secretárias municipais. Segundo elas, os resultados da pesquisa mostram que

A maioria dos entrevistados (59,4%) indicou que os municípios não têm estrutura física (40, 4%) ou essa estrutura são insuficientes para o desenvolvimento dos trabalhos (19,0%). Quanto à existência de estrutura institucional, secretaria ou setor específico de Assistência Social, grande parte dos entrevistados não respondeu (40,5%), o que se presume que não têm conhecimento e apenas (35,7%) disseram existir essa estrutura nos municípios e 23% que a estrutura não existe. Em relação à existência de pessoal qualificado, a situação também não é satisfatória, uma vez que 50% dos entrevistados admitem não existir pessoal qualificado nos municípios, geralmente considerando como técnico qualificado o assistente social. (2001, P. 137).

Sposati (2006) considera a ausência assumida do Estado, um dos desafios para a gestão da assistência social. Para a autora, os estados ficaram esvaziados em suas funções na gestão da assistência social. Acreditamos que tal afirmação encontra sua causalidade no pensamento de Degenszajn; Mestriner; Paz; Nery (2005, p.07):

Num processo de descentralização, sem diretrizes claras e estratégica de curto, médio e longo prazos, que acabou estabelecendo um pacto federativo “truncado”, os municípios foram os mais responsabilizados e, conseqüentemente, os mais afetados pelo modelo de descentralização adotado pós-constituinte, enquanto que os estados foram esvaziados e ausentes em suas funções.

Ao pensar o desenvolvimento social, Costa e Cunha (1999) colocam o município como potencializado e citam vários entendimentos sobre desenvolvimento, afirmando que é no município onde se pode se tê-lo, haja vista a sua proximidade com a demanda, bem como a resposta imediata. Eles também chamam atenção para a urgência da adoção do planejamento estratégico, o planejamento descentralizado e os planos de desenvolvimento. Segundo Jovchlovitch (1993, p.03),

A municipalização deve ser entendida como o processo de levar os serviços mais próximos da população não apenas repassar encargos para as prefeituras. Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. (JOVCHLOVITCH, 1993, p. 03).

Fleury (2004, p. 91) pensa o papel das políticas sociais nos municípios, acreditando que estas podem gerar possibilidades inovadoras da gestão pública.

[...] afirmando que seu desenvolvimento, no âmbito dos municípios, gera possibilidades inovadoras na gestão pública que permitem aprofundar e consolidar a democracia em nosso país. Por meio das políticas sociais, é possível alterar a distribuição de poder na sociedade, transformando privilégio em direitos, “direitos em princípio” em “direitos na prática”, clientelas em cidadão ativos, estruturas administrativas patrimonialistas e clientelistas em mecanismos eficientes de gestão pública, e sociedade fragmentada em novas formas de organização, integração e desenvolvimento do capital social, fortalecendo a governabilidade.

Em sua análise sobre a gestão pública municipal, Costa e Cunha (1999, p. 73) afirmam que

Transpuseram-se para o governo e para a administração pública tecnologias de gestão e critérios de avaliação de desempenho utilizados pelas empresas privadas; velocidade; flexibilidade; maleabilidade; modernidade e competitividade tornam-se palavras de ordem para países, regiões e cidades, implicando a necessidade de descentralizar estruturas decisórias entre os níveis de governo e dos governos para as empresas e a sociedade civil.

É preciso considerar que a descentralização da política perpassou pela lógica neoliberal, acarretando problemas durante o processo. Reconhecemos que a descentralização, sob a ótica neoliberal, é incapaz de gerar as potencialidades locais na medida em que se aproxima da desconcentração e desresponsabilidade da União. Santos Júnior (2005) chama a atenção para a contradição existente nesse processo, haja vista que, paralelo ao processo de esvaziamento das responsabilidades da União para com as políticas públicas, paradoxalmente evidencia-se as responsabilidades dos municípios na condução dessas políticas.

Apresentando os limites dos rebatimentos da descentralização para os municípios, Rizoti (2001) evidencia que poucos deles puderam fazer a construção sólida do sistema de seguridade social porque estão financeiramente frágeis e apresentam a urgente necessidade de equilíbrio orçamentário que a crise fiscal impõe ao setor público brasileiro. A autora ainda acrescenta como causa, o aumento dos índices de pobreza, além da carência de um sistema de seguridade social. Aponta também a hegemonia de concepções políticas conservadoras que repudiam a assistência social enquanto política legítima de desenvolvimento. Corroborando

com ela, acreditamos que o sucesso de políticas de assistência social descentralizadas nos municípios requer a formação de uma base social local capaz de legitimar-se em sua ação política e institucional. Segundo Vergana (2004, p.36),

Os municípios estão inseridos nessa teia, o que requer dos gestores municipais que estejam atualizados quanto às mudanças, que compreendam a necessidade de novos modelos mentais para com elas e que tenham vontade de fazê-lo.

Discutindo sobre gestão, Motta (2004) ressalta a necessidade de os municípios adotarem uma gestão estratégica. Esse modelo consiste em reconhecer as mudanças atuais e os potenciais das comunidades em sua própria administração, além de interpretar como essas mudanças afetam o atual sentido e direção. “[...] significa um pequeno investimento em um processo de aprendizado para conhecer novas opções”. (MOTTA, 2004, p. 51).

Reconhecemos que atitudes como as que Motta (2004) e Vergana (2004) salientaram são importantes para as gestões municipais. Contudo, o sucesso gerencial das políticas públicas – especificamente, o da assistência –, requer medidas que vão além delas. Exige pensar os desajustes do modelo de descentralização concretizado no país; exige a superação das precariedades financeiras, políticas e administrativas vivenciadas pelos pequenos municípios; e exige, sobretudo, uma nova relação entre os três entes federativos – relação esta em que possa haver maior definição do papel do Estado e o reordenamento do papel da União, de forma que se tenha a descentralização em detrimento à desconcentração.

É fruto da gestão descentralizada e participativa as instâncias de pactuação e de articulação, como é caso da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e da Comissão Intergestora Bipartite (CIB). A CIT é composta por representantes dos gestores federais, estaduais e municipais; e a CIB, por representantes dos gestores estaduais e municipais.

Entende-se por pactuação, na gestão da Assistência Social, as negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que tange à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação nem tão pouco de deliberação. As pactuações de tais instâncias são possíveis na medida em que haja concordância de todos os entes envolvidos, sendo formalizada por meio de publicação da pactuação e submetidas às instâncias de deliberação. (NOB/SUAS, 2005, p. 123).

Quanto às instâncias de articulação, também definidas pela NOB/SUAS, caracterizam-se pela participação aberta e podem ser instituídas no nível federal, estadual, distrito federal e municipal. Na definição da NOB (2005, p. 41),

São espaços de participação aberta, com função propositiva no nível federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, podendo ser instituídos regionalmente. São constituídos por organizações governamentais e não-governamentais, com a finalidade de articular, entre outros: conselhos; união de conselhos; fóruns estaduais, regionais ou municipais e associações comunitárias.

O Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social assume características de instância de articulação à medida em que procura articular gestores municipais, com o intuito de debater essa política visando à sua garantia e à sua defesa. Trata-se, então, de “uma Associação Civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de duração indeterminada, com sede e foro em Brasília (DF) desde abril de 2001.” (CONGEMAS)

O sistema descentralizado e participativo também propiciou a construção das instâncias de deliberação, compostas pelos Conselhos e pelas Conferências. “As conferências de Assistência Social são instâncias deliberativas com a atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único da Assistência Social.” (NOB/SUAS 2005, p. 45).

As Conferências acontecem a cada dois anos, são realizadas nos municípios e nos estados; estas antecedem a realização da nacional. As Conferências municipais e estaduais são muito importantes porque permitem ouvir cada ente federativo, visualizar os problemas, além de avaliar e propor as configurações da política de assistência social. Já as nacionais permitem um entendimento panorâmico da assistência social em nível nacional, garantindo a democratização, pois municípios e estados podem ser ouvidos.

Essas afirmações positivas não significa que não haja problemas nessas instâncias, gerados, por exemplo, pela pouca participação da sociedade civil no processo, sobretudo nos pequenos municípios, em que muitas vezes a realização das conferências tende a ser adiada porque falta representação política dessa sociedade.

2.2.1 Da gestão da assistência e sua relação com o Conselho de Assistência Social

Como já mencionamos, a gestão da assistência fundamenta-se nos princípios da gestão democrática. Dessa forma, concebemos a gestão da assistência como espaço de gerenciamento da política, tendo como principal propósito assegurar e dar respostas às necessidades sociais. No que compete ao delineamento da assistência social, o princípio democrático se expressa na ampliação e na garantia dos serviços oferecidos pela política de assistência, assim como na participação e no controle social por parte da população usuária. Destacamos, portanto, a importância dos espaços de democratização por meio das instâncias de articulação e deliberações, sobretudo os Conselhos de Assistência Social.

Os Conselhos de Assistência Social têm papel fundamental na condução da gestão. A sua função, dentre outras, é a de possibilitar os canais de participação e o controle social, o conselho deve acompanhar e averiguar as ações e estratégias da gestão para que esta seja de fato democrática. Na definição de Raichelis (2006, p.12),

Os Conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo continuado de interlocução pública. Por meio desta interlocução objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debate, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar a lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais.

O controle social entrou na agenda pública brasileira e vem se constituindo como um espaço de suma importância. Por meio dele os usuários podem controlar e intervir nas decisões, de forma a romper com o Estado autoritário e centralizado, em que decisões eram tomadas “de cima para baixo”. Na assistência social esse controle tem se dado pela presença dos Conselhos e também por meio dos fóruns e das conferências. Ao escrever sobre o Controle Social, a NOB/ SUAS (2005, p.24) afirma que

A participação popular foi efetivada na (Loas) (artigos 5º, inciso II), ao lado de duas outras diretrizes, a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios, e o comando único em cada esfera de governo (artigos 5º, inciso I), e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de assistência social em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso III).

É importante ressaltar que os conselhos de representação política no Brasil são frutos das lutas pela democracia; eles fortalecem a sociedade civil, possibilitando a participação popular e a reivindicação de boas políticas públicas. A presença dos Conselhos de Assistência Social no Brasil é consequência da elevação da assistência à condição de direito. Esses conselhos têm se constituídos como espaço relevante para a legitimação dessa política. De acordo com o artigo 16 da LOAS,

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil:
I Os Conselho Nacional de Assistência Social
II Os Conselho Estadual de Assistência Social
III Os Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal
IV Os Conselhos Municipais de Assistência Social

Ao pensar os conselhos de assistência social, Raichelis (1998) diz tratar-se de um movimento que promove ampla mobilização no campo da assistência social. A autora ressalta a importância de elementos constitutivos para a efetivação desse processo, sendo eles: a visibilidade das informações; o controle social, que viabiliza a participação da sociedade civil na organização, formulação e revisão da assistência social; a representação de interesses coletivos, o que requer sujeitos envolvidos e qualificados a partir das demandas da coletividade; a necessidade da democratização, o que implica na criação e no alargamento de espaços que extrapola os espaços tradicionais de representação; e a cultura pública, que estabelece um contraponto à cultura autoritária e privatista do Estado e que possibilita a superação da lógica privatista nos espaços públicos. Embora com todo o aparato legal moderno progressista, que aponta para a democracia e para a participação popular, resquícios do conservadorismo ainda permeiam no funcionamento cotidiano dos conselhos.

Ao versar sobre o papel dos conselhos de direito da política de assistência social, Campos (2009) compreende o controle social por meio de três dimensões, quais sejam, a política, a técnica e a ética. A primeira compreende as mobilizações, permitindo a visibilidade das demandas; a segunda diz respeito ao trabalho da sociedade em fiscalizar a gestão dos recursos, dentre outros aspectos; e a última, a ética, que trata de construir novos valores pautados na justiça social.

Os aspectos conservadores ainda presentes nos Conselhos impedem que cumpram essas exigências postas a efetivação do controle social. Em pesquisa realizada para a avaliação do SUAS, Silva; Yasbek, Degenszjn, Couto (2008) viram que, em grande parte dos

municípios e nas esferas estaduais, os Conselhos não contam com a participação adequada dos usuários.

Como aponta Raichelis (1998), os desafios estão presente no reconhecimento e no funcionamento dos Conselho de Assistência Social. Um deles, apontado pela autora, refere-se às representações políticas traduzidas na figura dos conselheiros. Ela destaca que, em relação aos representantes do governo, são geralmente técnicos que não têm conhecimento adequado para o exercício de suas funções no conselho. Há também a volatilidade desses representantes, o que dificulta a continuidade das ações. Em relação aos representantes da sociedade civil, ela destaca a pouca participação dos usuários nos conselhos. Esse último fato é alvo de debate na *VII Conferência de Assistência* que, ciente dessa problemática, colocam-na em discussão com o intuito de encontrar propostas para superação desse limite.

Ao discutir o papel dos usuários nos conselhos de assistência, Campos (2009, p.21) afirma que “a maior parte dos usuários da assistência social está politicamente invisível, identificados na condição de beneficiários e assistidos das diferentes ações desenvolvidas na moldura dessa política”.

Cabe aqui ressaltarmos o debate em torno da concessão⁴ de certificados e do controle das entidades filantrópicas como atividades dos conselhos de assistência social, haja vista as inviabilidades de os conselhos estarem exercendo essas tarefas.

Concordamos com o pensamento de Campos (2009), que ressalta que, mesmo no campo gerencial, a maioria dos conselhos não tem merecida a atenção dos gestores para subsidiar a infra-estrutura adequada para realização de seu papel. Ele ainda acrescenta que

A gestão participativa para ser bem sucedida precisa estruturar-se em bases institucionais robustas, que assegurem aos cidadãos instrumentos legais para exercerem soberania na relação com o governo. Mesmo considerando os relevantes avanços consignados na LOAS, observa-se, entretanto, que o formato dos Conselhos e a legislação disponível para parametrar o controle social limitam acentuadamente o agir das organizações da sociedade, no desafio para fiscalizar as ações governamentais no interior da assistência social. Esses limites são identificáveis em diferentes dimensões do controle social, inclusive na dimensão técnico-operativa, que por seu caráter rotineiro é mais tangível para esse mister. (2009, p.23)

Compreender essas questões implica pensar o legado conservador que permeia assistência social – sobretudo nos seus primórdios –, a cultura política brasileira e o perfil dos

⁴ Encontra-se em trâmite para ser sancionado o projeto de Lei nº 3021/2008 que estabelece que a emissão de certificados e controle das instituições filantrópicas aos órgãos públicos que se ligam às instituições de acordo com área em que atuam.

usuários dessa política. O somatório dessas condicionantes leva-nos a perceber a falta de uma concepção de assistência no seu entendimento como direito, de que decorre a despolitização e a capacidade de organização e de mobilização desses usuários. Historicamente, a sua voz vem sendo sucumbida por meio das instituições que os representam.

Uma vez comprometida a participação dos sujeitos nessa política, ou seja, a parte que dá sentido à existência dela, podemos inferir que essa problemática gera várias outras, entre as quais a de haver menor controle da gestão por esses sujeitos. Esse fato tende se presentifica nos conselhos municipais, os quais têm um significativo papel na condução da assistência social, mas que nem sempre cumpre suas funções. No Conselho Municipal de Currais Novos, percebemos a presença de alguns aspectos mencionados.

Segundo Raichelis (1998), os conselhos de políticas públicas no Brasil marcham na contramão do direito, no que diz respeito aos desafios conjunturais pelos quais vêm passando, em meio a esse período de mitigação dos direitos. Outra crítica relacionada aos conselhos diz respeito ao seu caráter deliberativo. Muitas decisões políticas importantes não são discutidas nos conselhos, mas são tomadas pelo Poder Executivo. Na maioria das vezes, essas decisões têm implicações significativas na condução da política.

Entendemos os Conselhos da Assistência Social como uma conquista significativa para o avanço dessa política na perspectiva do direito. No entanto, a forma como estes vem se configurando diverge de suas proposições. Como já dissemos, o Conselho Municipal de Currais Novos apresenta problemas que se refletem na operacionalização dos instrumentos de gestão, como veremos nos próximos capítulos.

O Conselho Municipal de assistência social naquela cidade foi criado em 8 de março de 1996 e hoje localiza-se no mesmo prédio em que funciona o CRAS e o CREAS. Ele se reúne ordinariamente uma vez ao mês, é composto por dez conselheiros, cuja metade, obedecendo ao critério da paridade, representa a sociedade civil e a outra, o governo. Os representantes da sociedade civil são eleitos por meio de eleições abertas mediante divulgação de edital. O Conselho aprova o plano municipal de assistência, o relatório anual de gestão e realiza, em parceria com a gestão municipal, as conferências municipais.

Não obstante, apresentam fragilidades na sua função; um deles é a frequência da fiscalização das entidades socioassistenciais. O Conselho declara fazer visitas somente a cada dois anos às instituições que receberam recursos públicos, mesmo reconhecendo a necessidade de se fazer mais visitas em espaço de tempo menor. Alega não ter as condições

necessárias para a realização de tal atividade; condições estas que envolvem disponibilidade de recursos humanos e infra-estrutura necessária.

São muitas as vezes em que os membros dos conselhos não se disponibilizam para o exercício das suas responsabilidades. De acordo com a sua presidente, frequentemente não há reuniões para discutir e aprovar as deliberações do conselho em virtude da falta de *quórum*.

Já a garantia da presença dos usuários apresenta muitas fragilidades. Dos cinco conselheiros que representam a sociedade civil, dois são das entidades de assistência, um é profissional que atua na área de assistência social e o restante representa os usuários. É importante ressaltar que esses dois assentos para usuários não estão ocupados eles, mas por profissionais da área da assistência, que, na ocasião, representa-os.

Os conselheiros não participam de nenhum tipo de capacitação ou aperfeiçoamento oferecido pela gestão municipal. Alguns até desconhecem as diretrizes da política de assistência social e suas responsabilidades enquanto membro do Conselho Municipal de Assistência Social. As instalações físicas do prédio em que funciona o Conselho também são precárias; o espaço é pequeno e não é adequado para se fazer reuniões para as reuniões; não há acessibilidade para pessoas deficientes. Quanto a transportes, não há veículo disponível; quando necessário, o CRAS cede um dos seus veículos automotivos.

Em Currais Novos foram realizadas seis conferências⁵ organizadas pelo CMAS, com o apoio do órgão gestor. A principal dificuldade para a sua realização tem sido o número reduzido de participantes, sobretudo da população usuária. Informaram-nos que se ajuda a Gestão na organização das conferências, mas essa ajuda diz respeito apenas a questões infraestruturas. Quanto à participação popular, não foi possível, em nossa pesquisa, obter dados sobre as condições e mobilização da Gestão e do Conselho no sentido de incentivar a participação dos usuários.

Diante dessas reflexões, podemos, em síntese, dizer que a Gestão da assistência social de Currais Novos, tem contribuindo com as instâncias de deliberação. No tocante ao conselho, a descrição do CMAS da cidade demonstra que as contribuições de seus membros são insuficientes para garantir o seu bom funcionamento. Destacamos também a importância da iniciativa em realizar o *I Fórum Municipal de Assistência Social*, que contou com a significativa participação da sociedade civil e de profissionais da assistência social; ao mesmo

⁵ Durante nossa pesquisa, não foi possível acompanhar a organização e a realização da Conferência de Assistência Social. As informações sobre ela foram baseadas em dados colhidos junto ao Conselho Municipal de Assistência da cidade.

tempo, ressaltamos as críticas sobre a não continuidade de ações como essas. De acordo com as informações colhidas no município, a continuidade do *I Fórum Municipal de Assistência Social* foi interrompida devido à sobrecarga de trabalho dos profissionais da área da assistência.

**GESTÃO DA ASSISTÊNCIA NA PERSPECTIVA
DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL**

3.1- Concepções acerca do Sistema Único de Assistência Social

A criação do SUAS é marcada por inúmeros movimentos em prol do direito à assistência social pública, aquela materializada, de fato, na vida dos indivíduos; uma assistência capaz de romper com práticas materialistas, que pudesse se afirmar enquanto direito e afiançar a cidadania. A proposta do SUAS visa à construção de um sistema integrado de gestão, que permita a articulação com as demais políticas e que ofereça serviços por níveis de complexidade, com vistas à proteção social. Sua formulação se deu paulatinamente, sendo apontada desde a *I Conferência de Assistência Social*. Isso porque, logo após a aprovação da LOAS, começou-se a buscar estratégias para a sua efetivação; somente a organização de um sistema poderia dar materialidade a uma lei.

O SUAS está em consonância com a PNAS (2004) e tenta materializar as proposições normativas da assistência social brasileira. Em virtude disso, logo após a aprovação desse plano a NOB/SUAS foi promulgada (2005²), configurando, assim, um contexto de mudanças nos rumos da assistência.⁶

Embora convencidos de que houve uma maior abertura para os avanços da assistência social no governo Lula, não se pode atribuir a construção do SUAS à uma ação de seu governo. A esse respeito concordamos com a afirmação de Sposati (2006, p.102), segundo a qual

O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS. Ele é produto coletivo, na concepção e no detalhamento. Não tem partido político ou autoria nominal ou nominada. Entendo necessária essa nota de início para que nele não seja impregnado nenhum sinal de nascença que o ligue ao personalismo, muito cultuado pela tradição conservadora da assistência social.

4 Neste contexto o (SUAS) foi aprovado na condição de Norma Operacional Básica. Existe um Projeto de Lei (Nº3077/2008 PL/Suas) em tramitação, apresentado em 25 de março (ano???) à Câmara dos Deputados, que pretende alterar a LOAS de modo a incorporar (incorporar a que?) os objetivos do (SUAS), bem como a proteção social básica e especial e os (CRAS) e (CREAS).

3 É também deste período a destituição (não seria extinção?) do Ministério da Assistência Social (MAS) e a instituição do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) (a sigla é essa mesma?), em que se fez uma nova elaboração da estrutura dos Programas Sociais. A política desse novo ministério está ligada à de Assistência Social. Ele foi criado em 23 de janeiro de 2004 e juntou em um mesmo bloco o Ministério de Assistenciais Social, o Gabinete de Segurança Alimentar e Combate a Fome e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família. Com novo organograma, foi criada a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) (está correta essa sigla? Está na lista?), responsável pela operacionalização da política de Assistência Social no Brasil. A justificativa dada pelo governo para a realização de tais mudanças foi a de que essa unificação evita o paralelismo e aumenta a eficácia das ações, integrando-as com vista ao desenvolvimento social do país.

Muitos estudiosos, como Martins (2003); Lopes (2006); Sposati (2006), entre outros, consideram o Sistema Único de Assistência Social, um grande avanço e vêem nele possibilidades de promoção da cidadania, sendo capaz de afiançar direitos. Mesmo reconhecendo que houve avanços, pensadores como Carvalho (2005); Silva; Yazbek; Degenszjn; Couto (2008); Boschetti (2006); Behring (2009); e Rodrigues (2009) apontam problemas na formulação e na execução do SUAS em seus aspectos conservadores – ou seja, na má formulação dos seus conceitos e diretrizes ou, ainda, na conjuntura adversa que acaba fragilizando as propostas do sistema. Contudo, tem-se, nas diretrizes do SUAS, uma certa ambiguidade entre conceitos críticos e conservadores, haja vista que a NOB/SUAS é construída em cima de conceitos como emancipação, integração e vulnerabilidade, proteção social e exclusão; conceitos estes que chocam por serem oriundos de perspectivas teóricas diferenciadas. Esse fato revela as contradições do sistema, que é representado por visões política distintas, em uma mesclagem de visões acrílicas com visões progressistas.

Sobre o conceito exclusão, Martins (1997) defende a ideia segundo a qual não há exclusão, mas, sim, inclusão precária. Para além da terminologia, o autor afirma que esse termo, exclusão traz em si uma espécie de preconceito e estigmatização da pobreza. Outro conceito questionável é o de proteção social. Segundo Costa (2009), a noção de proteção social foi desenvolvida por Karl Polanyi logo após a Segunda Guerra Mundial; antes, contudo, segundo a autora, essa noção já se encontrava no pensamento de Mauss, no século XIX. Recentemente, o conceito foi atualizado por Castel. “A percepção de Polanyi inclui a análise de leis e de programas que formarão a base do que hoje chamamos de seguridade social da Inglaterra” (COSTA, 2009, p. 16).

Behring (2009) considera que esse termo se situa no campo do conservadorismo. Já Boschetti(2009) pondera que a política de assistência social é incapaz de, sozinha, gerar proteção social. Ao discutir sobre a filosofia do SUAS, Rodrigues (2009, p.25) afirma que

[...] O que me parece extremamente conservador é a filosofia do (SUAS), suas diretrizes. Se olharmos atentamente os documentos que veiculam esta filosofia ou diretrizes, podemos notar que eles enfatizam a anômia, partindo muito de Robert Castel, da concepção de desfiliação, uma concepção durkheimiana. Se olharmos as diretrizes do (SUAS) percebemos que há ali, um projeto de terceira via – não há como não dizê-lo. A ênfase não é a busca da igualdade, mas da equidade. Em tais diretrizes a família é concebida como célula básica da sociedade - ainda que seja uma família mais heterogênea.

Ainda problematizando sobre o SUAS, Behring (2009) reconhece nesse sistema aspectos de avanço e de inovação; contudo, aponta dificuldades para sua efetivação,

observando as ambiguidades, no ponto de vista teórico e metodológico, que orientam a política. O autor enfatiza que o grande limite do SUAS reside no orçamento público e acrescenta que o sistema vem se dando num contexto adverso de ofensiva neoliberal, de redução dos gastos públicos e de perda de direitos.

Cabe lembrar que o SUAS está sendo concebido e operacionalizado num contexto histórico diferenciado daquele que propiciou a formulação do conceito de Seguridade Social da Constituição de 1988 e da LOAS em 1993, esta última já numa fase de esgotamento das conquistas democráticas das lutas sociais do período anterior e de ascensão da contrarreforma do Estado preconizada pela avalanche neoliberal (BEHRING, 2009, p. 08).

Acentuando o debate sobre os problemas enfrentados pelo sistema, Rodrigues (2009) aprofunda a crítica ao SUAS, destacando que ele ainda não existe de fato. Para a autora, a (PNAS), ainda não se efetivou. Ela contesta a analogia feita por Sposati (2006), que definiu o SUAS como “o jovem SUAS”. Contrapondo-se à essa definição, Rodrigues (2009) acredita que esse sistema é um “nascidouro”, ou seja, ele não nasceu de fato, sendo, portanto, uma *promessa* e não *o jovem SUAS*, como colocou Sposati (2006). Segundo ela, o que temos hoje são ações que apontam para o horizonte de sua construção. Ele não está construído. Mesmo assim, a autora reconhece que há um potencial de concretização do sistema.

[...] ele tem condições de nascer, sobretudo, a partir de uma intensa racionalização do uso de equipamentos, aparatos e recursos (financeiros e, também, humanos) das demais políticas. Ele é na verdade, uma grande ferramenta gerencial, que inova na gerência da política de assistência social. O problema está no investimento na assistência social combinado com o esvaziamento das outras políticas sociais, está em reconfiguração o conceito de seguridade social tornando a assistência um fetiche, o que Elisabete chama de assistencialização das políticas públicas. (RODRIGUES, 2009, p. 23).

Acreditamos na existência do Suas, haja vista a expansão e a adesão dos municípios a ele. Afirmamos que esse sistema em muito não corresponde, de maneira cabal, à suas proposições e que sofre os limites impostos pela conjuntura societária. Há de se considerar também o próprio redesenho da política, assentado em um sistema descentralizado que favorece os níveis de implementação desiguais. Dessa forma, há municípios que avançaram mais, outros menos; há também os que avançaram mais em determinados aspectos que em outros, influenciados pelas características de cada localidade.

A partir dessas concepções, das reflexões feitas e da aproximação com a realidade de Currais Novos, constatamos que o SUAS apresenta problemas em sua execução; problemas esses muitas vezes derivados da má formulação dos conceitos e das diretrizes norteadoras da

PNAS e da NOB/SUAS. Não negamos, porém, os avanços proporcionados por esse sistema na realidade da cidade.

Ao discutir a assistência social, Beringh (2009) aborda a natureza assistencial que vem caracterizando essa política. Esse perfil remete à tese da “assistencialização”, em que é atribuída ao Estado a administração, de forma tecnicamente competente, dos elementos que geram a pobreza e a miséria – expressões mais agudas da questão social –, inerentes ao capitalismo que, em geral, agrava-se na periferia do capital por meio da política de assistência social.

A tese da “assistencialização” foi desenvolvida por Mota (1995), o qual chama a atenção para a presença desse fenômeno no Sistema de Proteção Social brasileiro. Segundo essa autora, a política de assistência social brasileira vem assumindo maior centralidade frente às políticas que compõem a seguridade social. Paralelamente, tem ocorrido a redução de investimentos na Saúde e na Previdência, havendo uma tentativa de expansão das ações assistenciais para suavizar e mistificar essa realidade em detrimento à materialização dos direitos sociais. De acordo com Behring (2009, p.24),

Mota vem chamando atenção: a tendência a tornar a assistência social a política central e integradora das demais políticas. Ela chega a sinalizar que esta centralidade e esta mudança de status da assistência social é radicalmente distinta da forma como o Estado de Bem-Estar (do qual conhecemos apenas o arremedo) conduziu as políticas de proteção. Nas políticas de seguridade social, erigidas após a Segunda Guerra, o direito central, âncora, base dos demais direitos, era o direito ao trabalho. Hoje o direito possível (ou o pseudodireito) em um Estado de Bem-Estar compatível com o neoliberalismo ou com uma de suas vias (aquilo que podemos chamar de terceira via) é a proteção social não ancorada no direito ao trabalho, mas na assistência não é capaz de incorporar e integrar a massa, os inúteis para o capital. Não é capaz de alçar patamares civilizatórios. Ela apenas é capaz de construir uma seguridade pobre, voltada para os segmentos que se convencionou-erroneamente-chamar de excluídos sociais. (BEHRING, 2009, p. 24).

Para Salvador (2008, p. 224), “a expansão recente da assistência social tem afetado os direitos à saúde e à previdência, assim como a relação entre o trabalho e a assistência social”. Segundo o autor, a política esvaziou-se de seu caráter e medição de acesso a outras políticas públicas, assumindo um caráter estruturador por sua condição de ofuscar o lugar da precarização e do desemprego no processo de reprodução social e de acumulação do capital.

Entendemos o SUAS como uma política social pública, e essa sua condição o coloca em uma arena social repleta de tensões e de conflitos gerados pelos interesses divergentes entre as classes sociais que a compõe. É, portanto, uma política marcada por ambiguidades,

limites e avanços. Dessa forma, reconhecemos que as modificações da política de assistência não são unilaterais; refletem a luta política da classe trabalhadora e os aspectos da hegemonia capitalista.

A política pode assumir em alguns momentos o caráter de fetiche social, como aponta Rodrigues (2009); Behring (2009), na medida em que se aproxima do assistencialismo, do populismo. Entretanto, essa política também se aproxima das resistências da classe trabalhadora quando assume o seu caráter de direito, quando o Estado é pressionado a entrar em cena na condução e na garantia desse direito. Há espaços na política para as práticas político-pedagógicas e não somente para a reprodução da hegemonia do capital. A proposta do SUAS prioriza também a intersectorialidade com outras políticas sociais, o que não condiz com anulação de outros direitos frente a sua expansão. Para Sposati (2009), o termo assistencialização traz, entre outras consequências, um caráter pejorativo para a assistência. Ao tratar sobre o status dessa política, Pereira (1996) reconhece que há nela um certo preconceito expresso no seu reconhecimento enquanto política pública, assim como no meio acadêmico. Sposati (2004, p. 34) afirma que na academia a assistência social, até a década de 1980, havia um conflituoso debate sobre outras políticas públicas.

Na academia, o objeto de estudo da assistência social constitui-se, até na metade da década de 1980, sob o conflituoso campo de debate. O livro *Assistência na trajetória das Políticas Públicas Sociais brasileiras*, uma questão em análise, apresentado em 1985 por professores da PUC-SP (Sposati, Yasbek, Falcão e Bonetti) inicia esse processo. Até então a assistência era símbolo de uma ação a ser negada por significar tutela, favor, voluntarismo, clientelismo, assistencialismo, ação pontual, e nunca campo de estudo e muito menos política social. É freqüente a concepção de que a assistência é contraposição à política social e não uma política social.

Segundo Yasbek (1993), esse estigma também atinge os usuários da política, que carregam a representação social negativa de subalternidade. Boschetti (2001) aponta a tensão entre assistência e trabalho como a sua principal causa. Para a estudiosa, historicamente a assistência social tem se voltado para aqueles que não têm condições de se inserir no mercado de trabalho, seja pela fragilidade física, seja pela própria incapacidade de absorção no mercado. Essa condição permite um status inferior para os inseridos no mercado de trabalho, o que impulsiona os trabalhadores a venderem sua força de trabalho.

Outro problema apontado, desta vez no interior da própria política, refere-se ao conteúdo específico da assistência. Sposati (2004, p. 34) reconhece a existência de lacunas na

própria LOAS no que diz respeito à maior definição da especificidade da assistência brasileira.

É mais usual caracterizar a assistência social como “dever do Estado e direito da população” sem tornar claro e específico no que consistem tais deveres e tais direitos. A própria Lei Orgânica da Assistência Social deixa a desejar nessa construção.

Boscheti (2009)⁷ considera problemática essa indefinição, pois, assim, não se esclarece os parâmetros e as ações da LOAS, o que permite uma série de discussões a respeito de suas atribuições. A falta de clareza em seu texto sobre o conteúdo específico da assistência não impede que Sposati (2009, p. 41) dê a sua opinião sobre essa política, Dessa forma a autora diz,

A assistência social como política pública deve ofertar a provisão de necessidades fora do mercado, isto é, sustentadas pelo orçamento público na qualidade de garantia social. Para tanto, aqui se entende a assistência social como: política de garantias de direitos de prevenção e proteção social por meio de serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalho social que: prevenir /reduzir situações de risco social e pessoal, protege pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas independente da idade de sexo, raça, etnia, renda; cria medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social; monitoramento exclusões, vulnerabilidade e riscos sociais da população

Evidentemente que o conjunto das garantias citadas pela autora, por si só, não são capazes de superar a pobreza e a desigualdade, haja vista que essas questões dependem de outros fatores, diversos, como, por exemplo, o econômico. Todavia, acreditamos que existe a possibilidade de o SUAS contribuir para o alargamento dos direitos quando gestado e orientado numa perspectiva de política pública e direito social. Na sua definição,

A Assistência Social, a partir dos resultados que produz na sociedade – e tem potencial de produzir –, é política pública de direção universal e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos (NOB/SUAS, 2005, p. 89).

A NOB/ SUAS se orienta por meio dos eixos estruturantes do sistema que norteiam as ações propostas no SUAS; assim, define as funções da assistência social, a rede socioassistencial e a gestão compartilhada dos serviços. Inova, definindo também os níveis de gestão, assim como os instrumentos de gestão – análise central desde trabalho. Traz

⁷ Palestra proferida durante o Seminário Nacional do Trabalho do Assistente Social no SUAS, em 02 de abril de 2009, Rio de Janeiro (RJ). Anotação da autora: informação oral.

esclarecimento a respeito das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, além de estabelecer os pisos financeiros, dentre outros aspectos do financiamento, e apresentar as regras de transição dos pisos financeiros, que são normativas, burocráticas, responsável pela habilitação dos municípios e estados, aprimorada pelo Sistema.

Os eixos estruturantes são discutidos desde a redação da PNAS (terceiro item) e são reafirmados na NOB/ SUAS. São eles: a *matricialidade sociofamiliar*, que tenta superar a fragmentação do monoatendimento tentando analisar o indivíduo em seu contexto familiar à medida em que considera a preponderância da família nas condições de vulnerabilidades vivenciadas pelos usuários. Essa diretriz, considerada um avanço da PNAS, provoca críticas. Uma delas diz respeito ao fato de que esse olhar para a família provoca um esvaziamento do entendimento das determinações societárias refletidas nas demandas postas para a assistência e gera um desvirtuamento das refrações da questão social familiar. Ainda segundo essa crítica, o fato produz para as famílias responsabilidades não cabíveis a elas, posto que os problemas sociais nem sempre originam-se nas famílias: são determinações do capital que se traduzem nas relações familiares.

Para autores como Rodrigues (2009) e Behringh (2009), a matricialidade sociofamiliar pode gerar aspectos conservadores, já superados no debate do serviço social. Para Silva; Yasbek, Degenszjn, Couto (2008, p. 03)

Na medida em que se desloca a abordagem do indivíduo para o núcleo familiar, observa-se também a tendência de deslocamento dos conflitos que têm fortes raízes societárias, como os de classe, gênero ou etnia, para os âmbitos privados da esfera doméstica, com risco de despolitização e culpabilização das famílias.

Outro eixo refere-se à precedência da gestão pública, significando a condução e a primazia do Estado na efetivação da política. Dessa forma, o SUAS traduz e reafirma o compromisso do Estado com a garantia do direito à assistência, além de fortalecer o que está contido na LOAS, visto que ela traz em seus princípios a assistência como dever do Estado. O Alcance dos direitos socioassistenciais pelos usuários reflete a preocupação em adotar medidas e estratégias que tornam os serviços assistenciais acessíveis aos usuários da política. Esse acesso pode ser compreendido desde a ampliação da oferta de serviços e relacionado aos próprios espaços institucionais dela.

A *territorialização* também aparece como um dos eixos estruturantes das políticas sociais, haja vista que as diferenças territoriais precisam ser consideradas na sua formulação e

na sua execução. Cada território apresenta singularidades; por conta disso, requisitam estratégias e técnicas específicas no sentido de tornar as ações do SUAS mais eficientes. A PNAS considera as desigualdades vivenciadas nesses espaços, uma vez que são palco das contradições sociais. Nesse sentido, há uma preocupação do SUAS em, além de reconhecer esses espaços, apreender as suas características e singularidades e se situar nesses territórios no sentido de melhor elaborar as propostas de enfrentamento para as demandas. Ao ressaltar os desafios desse princípio, Koga (2005, p.19) observa que

O desafio está na definição de uma metodologia capaz de captar as desigualdades e diferenças presentes em cada território e entre os territórios para se estabelecer prioridades não apenas sociais, mas também socioterritoriais. Nesse desafio está a capacidade de transformar conceitos como vulnerabilidade, exclusão e inclusão social em indicadores capazes de medir o que a política se propõe a medir.

Raichelis (2006), a partir de análise sobre as refrações da questão social nos grandes centros urbanos – sobretudo a cidade de São Paulo –, afirma que esses territórios têm sido forte expressão da desigualdade social a partir da localização de seus espaços. Essa realidade também está presente na análise de Koga (2005), o qual afirma que as classes subalternas se localizam nas periferias e favelas das grandes cidades. Para Raichelis (2006), esses espaços se tornam estigmatizados como “bolsões de pobreza” que representam a desordem, a vadiagem e a criminalidade. Neste sentido vale salientar a observação de Silva; Yasbek, Degenszjn, Couto (2008) segundo a qual esse eixo estruturante apresenta riscos e limites no enfoque territorial. Segundo as autoras,

[...] um deles relaciona-se às ações que reforcem territórios homogêneos de pobreza, que podem fomentar estigmas e imagens negativas por parte da sociedade e da própria população moradora em relação aos denominados “territórios vulneráveis”. (2008, p. 30).

Em relação a financiamento, o SUAS materializa o que está na LOAS. Ou seja, o financiamento da política passa a ser fundo a fundo: os Municípios e o Estado recebem recursos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social FNAS e são os responsáveis por sua execução e pelos gastos orçamentários. Os municípios executam essas verbas de acordo com o Plano Municipal de Assistência Social baseados pelos atendimentos. O financiamento continua sendo um dos pontos cruciais da assistência, uma vez que é capaz de potencializar as aquisições necessárias solicitadas pelo SUAS.

A principal modificação trazida pelo o SUAS é o esforço em consolidar o co-financiamento. Isto implica assegurar que cada nível de governo – municipal, estadual e federal – deverá destinar, de suas próprias receitas, uma parcela de recursos financeiros para a assistência. Segundo Sposati (2006, p. 97),

Outro movimento provocado pela implantação do SUAS decorre da alteração do modo de financiamento federal, para Estados e Municípios. Finalmente foi rompida a transferência de recursos pela via convencional -um convênio entre entidades social, o gestor federal e o gestor municipal- onde o município não era considerado um ente federativo, mas, praticamente, um testemunha ou padrinho do convênio federal com uma entidade social. A partir do SUAS a transferência de recursos federais é realizada fundo a fundo para os municípios habilitados e na forma de piso.

A valorização da presença do controle social é condição fundamental para garantir a gestão democrática e participativa. Esse controle é realizado desde a LOAS e tem sido revalorizado no contexto do SUAS. Ele se dá, sobretudo, a partir dos CMAS, instituídos em nível municipal; dos CEAS, em nível estadual; e do CNAS, em nível federal, permitindo, assim, a possibilidade do controle social por parte da sociedade.

A Política de recursos humanos é considerada um eixo, dada sua importância e porque estes recursos são considerados matéria-prima do trabalho na assistência. No dizer de Sposati (2006, p.104),

Recursos humanos na gestão da assistência social é matéria-prima e processos de trabalho fundamental. A assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano. Quando usa de tecnologia ela é soft, apoio e não hard, estruturadora. O diagnóstico das gestões municipais e estaduais mostra a sobrejo, a defasagem tecnopolítica da força de trabalho da assistência social.

Historicamente tem se visto uma desvalorização dos recursos humanos, sobretudo do ponto de vista da remuneração, status e qualificação. Esse fato está estreitamente ligado às protoformas da assistência, período em que os executores das ações assistenciais não eram considerados trabalhadores, mas pessoas bondosas, caridosas, sensíveis com a causa da pobreza, que buscavam a recompensa divina ao invés de um salário.

Nos últimos 20 anos, nas mobilizações em prol do direito à assistência, nas mobilizações em prol do direito à assistência, percebe-se um esforço em avançar nas questões relacionadas com os recursos humanos dessa política. O resultado pode ser traduzido com a NOB-RH/SUAS, de 2006, que define garantias para os trabalhadores que atuam na política de assistência social brasileira.

Outro eixo diz respeito ao *fortalecimento da relação democrática entre Estado e a sociedade civil*. É preciso considerar, como condição necessária para a concretização dessa relação, o rompimento com o Estado “privado”, torná-lo verdadeiramente público, democrático, em que usuários possam participar e usufruir das decisões tomadas, concretizando, assim, uma gestão democrática e participativa. Dessa forma, o SUAS propõe construir uma nova relação com a superação dessas características, alargando e valorizando os canais de participação e controle social.

Participação Popular e controle social estão intrinsecamente ligados, pois não se pode pensar neste sem refletir naquele, sem ouvir e atender as reivindicações dos usuários. Contudo, os usuários não têm participado nem das conferências, nem dos conselhos, ausência esta que, como já dissemos, é um dos grandes desafios dessa política.

A *descentralização político-administrativa* também é um dos eixos estruturantes, que, como discutiremos, acarreta novas responsabilidades para os municípios brasileiros em relação à assistência social.

O SUAS define as funções da política de assistência social classificando-as em três partes: Proteção Social; Vigilância socioassistencial; e Defesa social e institucional. De acordo com as NOB/SUAS (2005, p. 90), entende-se por Proteção Social

O conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.

A proteção social deve garantir ao usuário uma série de seguranças: a segurança da renda mínima por meio dos programas de renda mínima; a segurança à acolhida, que se refere à garantia para o usuário de um bom atendimento; a segurança à convivência comunitária; à autonomia familiar e social; e, finalmente, à sobrevivência. Antes do SUAS, os atendimentos eram baseados em seguimentos populacionais. Com a PNAS, os eles passam a fundar-se nos níveis de proteção social, rompendo com os atendimentos com base em crianças, idosos, adolescentes, pessoas com deficiência. São agora divididos em proteção social básica e especial – esta, subdividida em média e alta complexidade.

O (SUAS) rompe com a organização dos serviços com base nos segmentos populacionais (crianças, adolescente, idoso, pessoa com deficiência) e os articula em rede de proteção social básica e especial, respondendo ao lado dos benefícios, programas e projetos, a garantia das seguranças a acolhida, ao convívio, da renda, do desenvolvimento da autonomia e da sobrevivência a riscos circunstanciais

(NOB/SUAS, 2005). Estabelece, ainda, os serviços socioassistenciais componentes de cada uma dessas redes introduzindo significativos avanços no trato dessa temática (NUNIS, 2006, p. 140).

A proteção social básica é voltada para as populações que se encontram em situação de vulnerabilidade. Segundo a classificação da PNAS, ela tem como propósito a prevenção de riscos sociais, por meio do desenvolvimento das potencialidades, além das aquisições de bens e serviços e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Já a proteção social especial subdivide-se em média e alta complexidade e tem por objetivo “promover atenções socioassistenciais às famílias ou ao indivíduo que se encontra em situação de risco pessoal e social” (NOB/SUAS 2005, p. 92).

Além dessa reestruturação lógica, o SUAS apregoa que a reestruturação física da política deve ser feita por meio dos CRAS e CREAS, que se configuram como unidades de atendimentos socioassistenciais responsáveis pela execução da proteção social básica e especial. O CRAS se responsabiliza pela assistência social básica, cujo foco é o fortalecimento dos vínculos sociais dos indivíduos junto às famílias e à comunidade. O CREAS, por sua vez, executa a proteção social especial, voltada para as famílias e para o indivíduo em situação de risco pessoal e social devido à abandono; à violência sexual; às drogas; a maus-tratos (físicos e psíquicos); à exploração do trabalho infantil.

A vigilância socioassistencial constitui-se na formulação e sistematização de indicadores que possibilitam identificar e acompanhar os territórios onde incide a vulnerabilidade que afeta as famílias e/ou os indivíduos. É a partir do conhecimento dessa realidade que se constroi o caráter das estratégias dessa política e as suas ações, visando à “prevenção” e “eliminação” das vulnerabilidades.

A defesa social e institucional está voltada para a garantia do direito; requisita, portanto, os canais de exercício e de cobrança dos mesmos. Esses canais devem ser afiançados pelo poder público, devendo ser entendidos como parte integrante dessa política. Em relação à defesa social e institucional, a NOB/ SUAS (2005, p.92) apregoa que

Os serviços de proteção social básica e especial devem ser organizados de forma a garantir, aos seus usuários, o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (ouvidoria, centros de referência, centros de apoio sócio-jurídico, conselhos de direitos entre outros).

O Sistema também prevê a gestão compartilhada dos serviços, no intuito de assegurar a cooperação entre os entes federativos. A NOB/SUAS inova também quanto à rede socioassistencial, definida como

O conjunto integrado das ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia da proteção social básica e especial e ainda por níveis de complexidade. (2005, p. 94)

A construção dessa rede requer a intersetorialidade de objetivos incomuns e concepções unificadas. Para tal, faz-se necessário a comunicação e a articulação entre as instituições, cabendo à gestão criar espaços que possibilitem a interlocução com a rede no intuito de garantir os princípios e objetivos do SUAS. Essa interlocução evita o paralelismo das ações, ao mesmo tempo que garante a institucionalidade e favorece o atendimento amplo e diversificado de demandas.

O SUAS discute as prerrogativas do financiamento trazendo inovações, de modo a concretizar e ampliar o que está posto na LOAS. Merecem destaque os critérios de transferência respaldados em índices que representam e identificam as demandas postas à realidade local; o estabelecimento dos pisos de acordo com o nível de proteção; e os critérios do cofinanciamento. De acordo Tavares (2005, p. 24),

O financiamento assume grande relevância nesse processo, uma vez que representa a real possibilidade de desenvolvimento das ações no campo da assistência social. Nesse sentido, a construção do Sistema Único institui uma forma de financiamento inovador, que interrompe o modelo de programas impostos de cima para baixo, que desconsideram necessidades reais e especificidades locais, propõe o rompimento do assistencialismo e do clientelismo a partir de políticas de qualidade, com respeito aos direitos sociais e fiscalização de sua execução. O que se busca é, cada vez mais, estabelecer uma relação orgânica entre a gestão e o controle e o financiamento. Nessa direção, rompe-se com a lógica de financiamento dos serviços mediante relação convencional baseada no estabelecimento de valores per capita (que permitia pouca gestão local dos recursos, uma vez que sua definição orçamentária era pautada na segmentação), caminhando para o atendimento das necessidades dos territórios brasileiros, por meio dos pisos de proteção social, regulamentados pelas portarias número 440 e 442/2005. Para tanto, as ações passam a ser caracterizadas pela complexidade do serviço prestado ou pela situação a que seu atendimento se destina, sendo divididas em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Essas características, somadas às demais conquistas alcançadas na proposição.

Examinado os dados do MDS observamos um aumento de recursos destinados à assistência social. Em 2002 os recursos da assistência representavam 2,55% dos recursos

totais e 4,4 % dos recursos da seguridade social; em 2008 esse percentual aumentou, passando a representar 3,41% dos recursos totais e 8,8% da seguridade social. Embora reconhecendo que houve um significativo crescimento, o montante de recursos, ainda assim, é insuficiente frente às demandas e aos orçamentos de outros seguimentos. Esse crescimento não é isento de críticas. Para Mota (2009) e Behring (2009), a maior parte dos investimentos feitos na assistência social está centrada nos programas de transferência de renda e não nas ações de proteção social básica que garantem as ações preventivas, o que representa um problema. Discordando dessa crítica, Sposati (2009) não reconhece o fato como tal. Para nós, o empecilho não está no montante de recursos destinados aos programas de transferência de renda, mas na minimização de recursos para os serviços, os programas e os projetos direcionados à proteção social – seguimentos que favorecem o comprometimento das ações da assistência social.

3.2- A gestão da assistência social no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A gestão da assistência é uma das preocupações principais da nossa análise. O SUAS trouxe grandes inovações para a gestão nos municípios à medida que definiu e classificou os níveis de gestão em gestão inicial, gestão básica e gestão plena. Para cada nível são estabelecidos requisitos, responsabilidades e incentivos. O não cumprimento dessas regras pode interferir na habilitação do município. De certa forma, isso obriga à execução das normas.

Ratificamos que todo o conjunto de transformações, sobretudo a descentralização vivenciada nos últimos vinte anos nos rumos da assistência, acentua o papel da gestão municipal. Quanto à definição de gestão podemos dizer que

Gestão é uma competência exclusivamente do poder público que implica no exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria. Executar a política de assistência social é a principal competência do gestor municipal da área. Além disso, outras responsabilidades são imputadas a esta esfera de gestão como a formulação da Política Municipal de Assistência, o co-financiamento da Política, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, a organização e gestão da rede municipal de inclusão e de proteção social, a supervisão, o monitoramento e a avaliação das ações em âmbito local, dentre outras. (IBGE, 2005, p. 04).

A implementação do SUAS inova exigindo uma nova concepção de gestão dotada de um aparato infra-estrutural moderno. O sistema incorpora em seu conteúdo novas formas de metodologias gerenciais, em que são adotadas novas tecnologias e novos instrumentos gerenciais. Vê-se isso na incorporação da ideia de redes, na orientação do planejamento estratégico, no monitoramento e na avaliação.

As influências desses conceitos aqui destacados são oriundas de um contexto mais amplo. O Brasil passa a pensar a gestão social das políticas públicas, pensamento este que é provocado pela própria mudança societal.

Nessa estrutura da PNAS, os municípios passam a ter ampliado o seu papel no processo de implementação do sistema.

Baseados na NOB/SUAS (2005), o quadro a seguir representa a organização da classificação dos níveis de gestão, apresentando as condições para os requisitos, as responsabilidades e os incentivos da gestão municipal.

NÍVEL DE GESTÃO	REQUISITOS	RESPONSABILIDADES
Inicial	<p>a) Atender aos requisitos previstos no art. 30 e no parágrafo único da LOAS, incluído a Lei nº 9.720/98</p> <p>b) Alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica</p>	<p>a) Municar e manter atualizada as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação (SNI)</p> <p>b) Inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04)</p> <p>c) Preencher o plano de ação no sistema (SUAS-WEB) e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas</p>
Básica	<p>a) Atender aos requisitos previstos no art. 30 e no parágrafo único da LOAS, incluído a Lei nº 9.720/98</p> <p>b) Alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social, como Unidade Orçamentária, para as ações de Proteção Social Básica</p> <p>c) Estruturar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciados</p> <p>d) Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social</p> <p>e) Apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de Beneficiários do BPC, conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-as às ofertas da Assistência Social e às demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao art. 24 da LOAS</p> <p>f) Garantir a prioridade de acesso aos serviços de proteção social básica, de acordo com suas necessidades, às famílias e aos seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda (PTR), instituído pela Lei nº 10.836/04</p> <p>g) Realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social</p> <p>h) Garantir o funcionamento dos conselhos (CMAS, CMDCA e CT)</p> <p>i) Ter, como responsável da Secretaria Executiva do CMAS, profissional de nível superior, sendo que,</p>	<p>a) Alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do SNI</p> <p>b) Inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04)</p> <p>c) Participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município e garantindo o acesso às informações sobre os seus beneficiários</p> <p>d) Participar das ações regionais e estaduais, pactuadas no âmbito do SUAS, quando sua demanda, porte e condições de gestão o exigirem e justificarem, visando a assegurar aos seus cidadãos o acesso aos serviços de média e/ou alta complexidade</p> <p>e) Instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal, pautado nas diretrizes da (PNAS/2004)</p> <p>f) Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta norma para o estabelecimento do vínculo com o SUAS</p> <p>g) Preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas</p> <p>h) Elaborar Relatório de Gestão (RG)</p>

	para os municípios de pequenos portes I e II, o profissional poderá ser compartilhado com o órgão gestor.	
Plena	<p>a) Atender aos requisitos previstos no art. 30 e no parágrafo único da LOAS, incluído a Lei nº 9.720/98</p> <p>b) Alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social, como unidade orçamentária, para as ações de Proteção Social Básica e Especial e as provisões de benefícios eventuais</p> <p>c) Estruturar os CRAS de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado</p> <p>d) Estruturar a Secretaria Executiva nos Conselhos Municipais de Assistência Social, com profissional de nível superior</p> <p>e) Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos benefícios eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social</p> <p>f) Apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, selecionados conforme indicadores de vulnerabilidades, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-as às ofertas da Assistência Social e às demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao art. 24 da LOAS</p> <p>g) Realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco, a partir de estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme a Lei nº 8.666, de 21/06/1993)</p> <p>h) Cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais comuns previamente estabelecidos</p> <p>i) Garantir a prioridade de acesso aos serviços de proteção social básica e/ou especial, de acordo com suas necessidades, às famílias e à seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda instituído pela Lei nº 10.836/04</p> <p>j) Instalar e coordenar o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação das Ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal</p> <p>k) Declarar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade, a ser cofinanciada</p>	<p>a) Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta norma para o estabelecimento do vínculo com o SUAS</p> <p>b) Ampliar o atendimento atual dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, voltados às situações de abuso, exploração e violência sexual de crianças e adolescentes, para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média complexidade</p> <p>c) Alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação</p> <p>d) Inserir, no Cadastro Único, as famílias em situação de vulnerabilidade social e risco conforme critérios do programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04)</p> <p>e) Participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantido o acesso às informações sobre os seus beneficiários</p> <p>f) Executar programas e/ou projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social</p> <p>g) Instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal</p> <p>h) Preencher o Plano de Ação no sistema (SUAS-WEB) e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas</p> <p>i) Implantar, em consonância com a União e Estados, programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, observados os planos de Assistência Social</p> <p>j) Prestar os serviços de proteção social especial. No caso de municípios de pequenos portes I e II e municípios de médio porte, os serviços poderão ser ofertados de forma regionalizada, com co-</p>

<p>pela União e Estados, gradualmente, de acordo com os critérios de partilha, de transferência e disponibilidade orçamentária e financeira do FNAS</p> <p>l) Garantir o funcionamento dos conselhos (CMAS, CMDCA e CT)</p> <p>m) Ter, como responsável na Secretaria Executiva do CMAS, profissional de nível superior</p> <p>n) Garantir que o gestor do fundo seja nomeado e lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congênere</p> <p>o) Elaborar e executar a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuem na área da assistência social</p>	<p>financiamento dos mesmos</p> <p>k) Estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais comuns, previamente estabelecidos, para serviços de proteção social básica e especial.</p>
---	---

Quadro 4 - Nível de gestão e suas respectivas responsabilidades e requisitos

Fonte: Elaboração própria com base BRASIL, Política Nacional de Assistência Social, publicado no DOU de 28 de outubro de 2004

Ao discutir sobre a gestão da assistência social, Degenszajn; Mestriner; Paz; Nery (2007), afirmam ser necessário a construção de uma nova cultura institucional e política para a construção do sistema.

Firmada como política pública com primazia no espaço estatal, a assistência social está a exigir um Estado, em todas suas esferas, ativo, ágil, racionalizado e modernizado nos seus sistemas operacionais e de gestão, com adoção de novos arranjos institucionais, regras, procedimentos e tecnologias. A conformação desde redirecionamento, no entanto, depende menos de modernização gerencial *stricto sensu*, que de concepções que orientam e do grau de compreensão das mesmas. (DEGENSZAJN; MESTRINER; PAZ; NERY, 2007, p. 04).

Essas estruturas não são construídas com facilidade, pois encontram resistências oferecidas pelos resquícios conservadores ainda presentes na política assistencial, assim como se deparam com as contradições da conjuntura societária e com a falta de infra-estrutura dos entes federativos, sobretudo nos municípios. Neste sentido, Silveira (2007, p. 73) acrescenta que

A análise de alguns constrangimentos e dificuldades na implantação do SUAS e no acesso aos direitos deve considerar as refrações e implicações da cultura do mando, do favor e da subserviência, enraizada nas relações de poder, considerando a formação social brasileira escravagista, clientelista desigual excludente e exploradora, com forte concentração de riquezas e dependência político econômica.

Degenszajn; Mestriner; Paz; Nery (2007) acrescentam alguns requisitos indispensáveis para se pensar a gestão, como, por exemplo, a democratização dos espaços públicos; a efetivação do controle social; a articulação interinstitucional; a articulação com a rede social

assistencial; e investimento nos recursos humanos. Esses requisitos favorecem a qualificação de uma equipe e a motivação para o trabalho; fomentam também os espaços de debate. Devem, além disso, financiar pesquisas e estudos; definir padrões de qualidade; estipular e cumprir metas; dispor e manter sempre atualizados um banco de dados que subsidie o planejamento e as ações; e, finalmente, adotar mudanças na cultura e na estrutura administrativa, de modo a valorizar o diálogo, a informação e o conhecimento. Todos esses requisitos visam a materializar o SUAS e, conseqüentemente, o direito à assistência social.

Esse aparato, com novas ferramentas tecnológicas, tem se misturado às condições da dura realidade brasileira de atraso na gestão. Esse atraso ultrapassa a questão da infraestrutura, englobando a concepção e a forma de operacionalização dessa política, pautada historicamente em mecanismos pragmáticos e clientelistas. Esses fatores tem ocasionado uma implementação problemática do SUAS em muitos municípios brasileiros, haja vista a rápida implementação do sistema sem o devido preparo dos municípios.

Refletindo sobre a criação do SUAS, Sposati (2004) chama a atenção para dois aspectos: a necessidade da capacitação dos municípios e estados para a construção de um novo paradigma; e a necessidade de realizar um planejamento estratégico capaz de monitorar as mudanças que a implementação infere às gestões institucionais da assistência e de programar formas de capacitação para os conselheiros e gestores.

Essas medidas apontadas pela estudiosa não foram incorporadas devidamente. O que ocorreu foi uma rápida adesão ao SUAS, em que priorizou-se acordos técnicos e números, em detrimento da qualidade. Dessa forma, muitos municípios aderiram ao SUAS somente em seus aspectos normativo e técnicos, desprezando, assim, a lógica e os princípios que orientam o sistema. Diante disso, podemos falar sobre a existência de um descompasso entre um sistema gerencial moderno e uma realidade de estruturas precárias para a maioria dos municípios. Esse descompasso tem a ver também com a própria história da política, levando a assistência a estar sem gerência entregue as práticas benemerentes descontinuadas e pragmáticas.

A gestão municipal é considerada um desafio para muitos municípios. Esse desafio tem relação com a falta de recursos humanos, a falta de recursos financeiros, a falta de uma infra-estrutura adequada e a falta de capacitação dos trabalhadores. Lembramos que a maioria dos municípios brasileiros de pequeno porte não tem autonomia financeira e que a sua receita depende quase que exclusivamente dos recursos da União.

Oliveira (2003), também aponta que a cultura política brasileira, também se constitui em um desafio, posto à assistência social. Sua pesquisa revela que a concepção dos gestores de assistência social é marcada pela presença do clientelismo, bem como a concepção equivocada sobre a assistência.

Essa realidade se conjuga também com os dados do IBGE trazidos pela PNAS de 2004, em que se ressalta que os maiores níveis de pobreza se concentram nos municípios de pequeno porte. Podemos dizer que os municípios têm passado por uma sobrecarga de responsabilidades e, não tendo condições de resolver seus problemas, acabam por ficarem dependentes do governo federal. Dessa forma, temos muitos municípios que executam e importam os programas de assistência social elaborados pela União, com recursos inteiramente da União. Neste contexto, podemos enfatizar que o papel dos estados se traduz em um grande paradoxo, uma vez que a participação deles na condução da assistência não definido com clareza, ficando, a maioria das vezes, eximidos de seu potencial de contribuição.

Assim, entendemos que a materialização do princípio da descentralização presente nessa política pode ser contestado, pois se esses princípios se fundamentam na autonomia dos municípios e do estados, a realidade apresenta-nos, contrariamente, evidências da arcaica estrutura centralizadora. De um lado, a União continua financiando e planejando, os municípios executando; do outro, os estados permanecendo em um esvaziamento de suas competências, sem prestar o devido apoio aos municípios, uma vez que esse modelo de descentralização favoreceu o esvaziamento de suas responsabilidades.

Observando esse fenômeno no município estudado, podemos dizer que o papel do estado na cidade de Currais Novos, quanto à assistência social, foi muito tímido em relação ao novo paradigma da assistência social. O nível estadual não participou do cofinanciamento, não estimulou a criação de consórcios públicos, nem apresentou uma sistemática de capacitação para os gestores – os trabalhadores de conselheiros da política. Houve majoritariamente a presença do nível federal no financiamento, no planejamento dos serviços, nos programas, nos projetos e serviços, tudo isso somado à inteira responsabilidade dos municípios quanto, a execução da política.

**ANÁLISE DA GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CURRAIS NOVOS A
PARTIR DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO**

4.1 Das Damas de Caridade ao SUAS: características da Assistência Social em Currais Novos

a) O SUAS em Currais Novos

Seguindo as características do cenário nacional, a assistência social em Currais Novos não nasce ligada a direitos. Suas primeiras iniciativas se confundiam com as ações de caridade quase sempre orientadas pela influência da Igreja Católica. De acordo com o resgate histórico da cidade feito por Souza (2008), podemos identificar as práticas assistencialistas exercidas pelas Damas de Caridade e pela Igreja Católica. Dentre elas, destaca-se a figura de Dona Adélia, que já naquela época (por volta de 1930) fundava a Casa de São Vicente, que atendia aos “esmolés” . Em 1944, existia também a Casa de Nossa Senhora, mantida pela Igreja Católica. Foi nesse período que inauguravam os primeiros ‘clubes de mães’ e o ensino voltado às crianças especiais. A LBA teve um papel muito importante na assistência social dos municípios. Desde 1944 há registro de sua presença, quer seja apoiando as ações da Igreja Católica, quer seja como sujeito de suas próprias ações assistenciais.



Figura 1 - Dama de caridade com os esmolés atendidos pela casa de São Vicente durante o 1ª Congresso Eucarístico realizado pela Igreja Católica, em 1930

Fonte: Acervo fotográfico de Currais Novos.

O Resgate histórico feito por Souza (2008) também revela algumas particularidades de Currais Novos, que podemos considerar como inovadoras se compararmos à realidade de outros municípios no período. Desde 1972 a cidade possui o Instituto Nacional da Previdência e Assistência Social (INAMPS). No mesmo ano implantou-se o Centro Social Urbano (CSU), que visava elevar o nível da população pobre. Em 1977, o município já dispunha de uma Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social, no qual funcionava o Centro Integrado de

Assistência ao Menor. Havia também a presença de um abrigo de velhos, em 1966, o qual funciona até os dias de hoje.



Figura 2 - Imagem do prédio do INAMPS em Currais Novos, na década de 1970
Fonte: Acervo fotográfico de Currais Novos

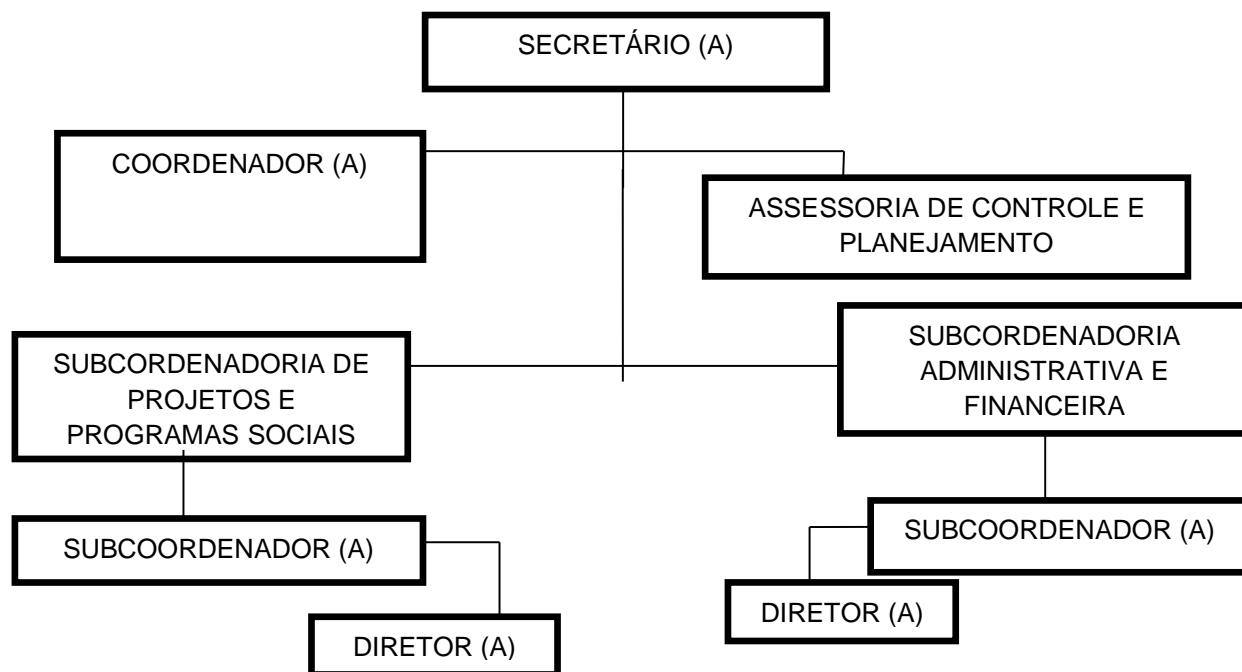
Segundo Araújo⁴, em 1984 o município já possuía setor ligado à Prefeitura, destinado a prestar a assistência aos desamparados, fundado Dona Adélia, que na época era a primeira-dama do município. Em 1989 já existia uma secretaria de assistência social na cidade, presidida pela mesma. O município também foi um dos pioneiros no Estado na implantação do SUAS, inaugurando, em abril de 2004, o CRAS.

b) Características da Política de Assistência nos dias atuais

O órgão gestor da assistência social congrega duas outras políticas: a de Habitação e a do Trabalho. É intitulada Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e da Assistência Social SEMTHAS. A gestão da assistência se classifica como básica.

Fundamentados em informações e documentos recolhidos junto ao órgão gestor, podemos dizer que a assistência do município está estruturada de acordo com o organograma a seguir

4 Em entrevista concedida no dia dezoito de maio de 2009, na cidade Currais Novos RN.



Organograma da Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social da cidade de Currais Novos
 Fonte: Relatório de gestão de Currais Novos 2007

Em consonância com os dados apresentados no organograma, podemos inferir que a estrutura não apresenta definição clara das ações da política de assistência social em relação às demais políticas que integram a secretaria. Os subsistemas organizacionais apresentam fragilidades e não correspondem às perspectivas do SUAS, haja vista que a subdivisão não contempla as ações em proteção social, básica e especial. Entre outras falhas, destacamos inexistência de um setor sobre a gestão do trabalho, como recomenda a NOB/RH.

Do ponto de vista físico infra-estrutural, o órgão gestor apresenta problemas nas salas e na própria identificação do local, que possui uma logomarca rudimentar que, desde 2004, não corresponde ao nome da secretaria.

A implementação do SUAS foi apontado como principal desafio a ser enfrentado pela gestão. Esta afirmação se fez presente tanto na entrevista com o gestor, no álbum da assistência social da V- Conferência que intitulado como a fotografia da assistência social é também confirmada na análise desse trabalho.

A implementação do SUAS enfrenta algumas dificuldades; dentre elas, foram apontadas a insuficiência de recursos humanos, a capacitação precária dos funcionários que atuam no sistema e as deficiências em sua infraestrutura que interferem na operacionalização

da política. Apesar disso, consideramos que houve avanços com o SUAS, como, por exemplo, o reflexo na organização da política de assistência municipal, que se encontra estabelecida sob a ótica de uma organicidade em consonância com o Sistema. Dessa forma, apresentaremos a composição dos programas, os serviços e os projetos que compõem a proteção social básica e especial, realizados nas instituições filantrópicas e estatais.



Figura 3 - Imagem da sede do órgão gestor
Fonte: Elaboração própria

Assim sendo, salientamos que a rede socioassistencial da cidade compreende ações voltadas para a proteção social básica e especial. A proteção social básica é composta pelo CENTRO DE CONVIVÊNCIA DOS IDOSOS, em que há um programa público que atende em média 202 idosos e tem como principal objetivo “o desenvolvimento de ações que viabilizem a integração grupal, o lazer e a elevação da auto-estima” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p.10). Na operacionalização desse programa são apontadas algumas dificuldades, como, por exemplo, a falta de recursos financeiros dos familiares dos idosos, que, por vezes, não podem custear o transporte dos idosos, em atividades do programa realizadas fora do centro.

Dentre as organizações existentes, merece destaque o CRAS, uma inovação trazida pelo SUAS. É considerado a “porta de entrada da assistência social”. É também uma unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados que compõem a proteção social básica. Esses centros prestam assistência social às famílias, grupos ou indivíduos em situações de vulnerabilidade. Eles servem de referência e contra-referência para o usuário, são articuladores das demais políticas sociais e organizam a vigilância social em sua área de abrangência.

Segundo a Orientação Técnica para o CRAS, de (2006), são ofertados necessariamente no seu espaço o Programa de Atenção Integral as Famílias (PAIF), bem como outros serviços e programas, projetos e benefícios da proteção social básica, todos relativos à seguranças de rendimentos, à autonomia, à acolhida, ao convívio ou vivência familiar e comunitária e à sobrevivência a riscos circunstanciais.

O PAIF antecede à proposta do SUAS; contudo, foi ampliado e imbuído de perspectivas do Sistema. Dessa forma, esse programa tem sido considerado o principal que se tem exercido no espaço do CRAS. Podemos, assim, concluir que o PAIF é o aprimoramento do PNAIF, de 2003. O programa tem como principal objetivo “o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o direito à proteção social básica e a ampliação da capacidade de proteção social e de prevenção de situações de risco no território de abrangência do CRAS” (BRASIL, 2006, p. 25). Além dele, outros serviços, programas e projetos com caráter socioeducativo; geracional; intergeracional; familiar; sociocomunitário; e de reabilitação na comunidade, dentre outros, podem ser ofertados no espaço dos centros.

Os Centros de Referência também são responsáveis pela viabilização do Programa Bolsa Família PBF, do Benefício de Prestação Continuada BPC, e Benefícios Eventuais BE; além de visar à capacitação e à promoção da inserção produtiva, da inclusão produtiva para os usuários do PBF e para o BPC. Eles estimulam a geração de emprego e de renda, tendo em vista a perspectiva de autonomia dos usuários por meio de grupos de produção e da Economia Solidária e outras formas que favoreçam a Geração de trabalho e renda.

De acordo com as recomendações do MDS – e segundo a orientação da NOB/RH –, os responsáveis pelo CRAS devem minimamente incorporar ao quadro funcional dos centros os seguintes profissionais: um assistente social, um psicólogo, um auxiliar de Administração, seis estagiários, um coordenador. No caso do CRAS de Currais Novos, há uma equipe técnica formada por duas assistentes sociais – sendo uma delas responsável pela coordenação do centro –, um auxiliar administrativo, duas psicólogas, um auxiliar de serviços gerais e seis estagiários. Lá, prioriza-se o atendimento às famílias do programa Bolsa Família, mas outras em situação de vulnerabilidade também são atendidas. Desenvolve-se, ainda, um conjunto de ações voltadas para uma comunidade quilombola, “Negros do Riacho”, por meio do Projeto Dignidade, que a atende com exclusividade.



Figura 4 - Imagens da Comunidade Quilombola
"Negros do Riacho"

Fonte: Acervo fotográfico de Currais Novo

O CRAS faz atendimento, orientação e encaminhamento aos demais programas e políticas, além de acompanhar o Bolsa Família e desenvolver projetos de geração de emprego e renda; operacionaliza, ainda, o PAIF e cumpre com as demais atribuições de sua competência, previstas na orientação para os CRAS (2006), atendendo, assim, a 300 famílias em situação de vulnerabilidade.



Figura 5 - Imagens da reunião realizada com as famílias referenciadas pelo CRAS

Fonte: Acervo da autora

Vários foram os benefícios citados aqui, até agora. Vamos, então, falar um pouco sobre três deles, quais sejam, o Bolsa Família; o BPC; e os benefícios eventuais. O município de Currais Novos atende 900 famílias inscritas no Bolsa Família, um programa que visa assegurar a renda mínima como um complemento à renda familiar ofertada na forma de

pecúnia e que traz alguns condicionadores impostos às famílias que o recebem, que vão desde a garantia da frequência dos filhos na escola ao atendimento médico, dentre outros.

O BPC, por sua vez, é um benefício garantido em lei, que oferece um salário mínimo para os idosos a partir de 65 anos e para portadores de deficiências que não apresentam condições físicas suficientes para se inserirem no mercado de trabalho formal, ou que tenham renda per capita de ¼ de salário mínimo. De acordo com os documentos analisados, 83 pessoas nessas circunstâncias são beneficiadas por esse programa na cidade de Currais Novos.

Já os benefícios eventuais estão garantidos pela LOAS (art. 22 da Lei nº. 8.742). De acordo com o decreto Nº 6.307 (14 dezembro de 2007), cujo Art. 1º define como benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Em Currais Novos, a concessão desse benefício é feita na sede da própria secretaria e conta com quatro modalidades de auxílio: natalidade; mortalidade; aluguel; e cesta básica.

Tal como ocorreu com os benefícios, falaremos um pouco sobre as Organizações Não Governamentais (ONG) que compõem a rede de proteção social de Currais Novos. Uma delas é o Movimento de Integração e Orientação Social (MEIOS) é uma das mais tradicionais do estado. Essa instituição atua na área da infância, da adolescência e com idosos, com as ações que integram a proteção social e que oportunizam o fortalecimento dos laços comunitários e familiares. O movimento faz, em média, 60 atendimentos de idosos e 80 de crianças em creches.

Uma outra é a Associação dos Pais e Portadores da Síndrome de Berradinelli⁸ do Estado do Rio Grande do Norte (ASCOBERN), uma entidade sem fins lucrativos que presta assistência aos portadores dessa síndrome, cuja incidência é grande na região do Seridó potiguar. Segundo relatório de gestão (2008), o governo municipal de Currais Novos fez parceria com a entidade e destinou recursos do próprio município. No entanto, esse relatório, assim como outros que tratam do assunto, não faz referência ao valor repassado.

Essa realidade se repete com a Associação Curraisnovense de Deficientes Físicos (ACDF). Entidade sem fins lucrativos que atende aos portadores de deficiências físicas.

⁸ A Síndrome de Berardinelli, também conhecida como *lipodistrofia generalizada congênita*, caracteriza-se pelo gigantismo acromegalóide infantil, pela hepatoesplenomegalia, taxas de colesterol, glicose e proteínas muito elevados no sangue, além da hipertrofia dos tecidos conjuntivo e do tecido adiposo da pele, do ânus em posição alta e da presença de fosseta coccígea. É uma forma de tesaurose. O portador da Síndrome de Berardinelli possui veias que parecem estar dilatadas, abdome proeminente, hérnia umbilical e hepatoesplenomegalia. O Rio Grande do Norte destaca-se pela incidência dessa doença, sobretudo na região do Seridó oriental, onde está localizada Currais Novos.

Assim como ocorre com a ASCOBERN, a prefeitura afirma que tem parceria com a instituição. Não há, contudo, nenhum registro sobre seus termos nos documentos analisados.

A Proteção Social Especial tem como principal referência o CREAS, que o gerencia. Assim como CRAS, o CREAS é uma unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços, programas e projetos, aspectos cabíveis à proteção social básica que são oferecidos em seu espaço. São ações que visam coibir violência, abuso e exploração sexual de criança e adolescente, além de prevenir a incidência das demandas e efetuar os serviços de orientação e apoio especializado para eles e seus familiares. Há ainda o Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescentes, em cumprimento à Medida Sócio-Educativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade.

A especialidade no atendimento dessas medidas não impede o CREAS de ampliar as demais formas de enfrentar as demandas de proteção social básica, como, por exemplo, as ações voltadas para questões que envolvem os idosos, as mulheres vítimas de violência, os deficientes e outros seguimentos sociais que são estigmatizados.

A implantação do CREAS incorporou as iniciativas de outros programas já existentes, havendo até uma mistificação da sua identidade com o Programa de Enfrentamento a Violência e ao Abuso Sexual da Criança e do Adolescente (SENTINELA), outra ONG que atua na cidade e que está ligada ao CREAS. Nesse sentido, queremos chamar a atenção para o fato de que a proposta do SUAS não se resume a apenas um reordenamento institucional, mas perpassa pela adesão de uma lógica. Assim sendo, podemos dizer que o CREAS se propõe a fazer uma mudança para além do enquadramento dos programas, na medida em que o entendimento das demandas por nível de complexidade, imbuídos numa nova lógica de atendimento às famílias e de proteção social básica, não se resume ao enfrentamento do abuso e exploração social de crianças e adolescentes. Esses centros podem ser implementados nos municípios em níveis de gestão inicial, básica ou plena, podendo ter uma abrangência regional e/ou municipal. No caso de abrangência regional, devem contar com a coparticipação dos municípios que compõem a região.

Em Currais Novos o CREAS foi fundado em 14 de fevereiro de 2006. Funciona com uma equipe técnica composta por um assistente social, que na ocasião também é coordenador do centro, um assistente social e um psicólogo. Não há em seu quadro um advogado. As necessidades jurídicas são supridas pela advocacia do órgão gestor, que possui dois profissionais da área em seu quadro funcional. Nesta cidade, o CREAS tem como principal função atender aos encaminhamentos feitos pelo Ministério Público em relação a maus tratos

e abandono de crianças, idosos, adolescentes, como também aqueles que envolvem o uso de entorpecentes e os casos de crianças vítimas de abuso e exploração sexual.

Importante salientar que encontramos nos documentos analisados do SENTINELA, registro de 50 atendimentos; e que o programa, apesar de preceder à implementação do SUAS, ganhou maior visibilidade com esse sistema, passando a ser executado nos espaços dos CREAS, assim como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do governo federal, que também integra a rede.

O PETI visa combater o trabalho infantil por meio de ações socioeducativas e com o pagamento de uma bolsa auxílio para as famílias das crianças. O de Currais Novos atende mil crianças e adolescente entre 07 e 16 anos, metade para a modalidade PETI, metade para PETI jornada.

Outra instituição da rede é a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), que atende os portadores de necessidades especiais – hoje 267 usuários com vários tipos e graus de deficiência. As dificuldades da associação são muitas: falta de recursos, de transporte, de computadores, apesar do convênio feito com prefeitura, que repassa verbas do fundo municipal para o programa.

Há também a Casa do Pobre, uma instituição filantrópica de iniciativa da Igreja Católica. Seu principal objetivo é “retirar das ruas menores carentes vulneráveis” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007). Ela atende 45 crianças de três a 14 anos diariamente, por meio das atividades de reforço pedagógico e de assistência médica e odontológica, com alimentação, orientação religiosa e também com atividades artísticas e culturais. Sua principal dificuldade é a falta de recursos humanos devidamente qualificados para exercer os serviços da instituição.

Nas ações voltadas para os idosos, tem-se a Sociedade de Proteção e Abrigo dos Velhos, sendo uma das instituições mais antigas da cidade. O abrigo foi fundado em 1963 por Monsenhor Paulo Herôncio, e tem caráter filantrópico. Desse modo, a instituição tem como propósito atender aos idosos em situação de vulnerabilidade, seja abandono ou maus tratos. As principais atividades oferecidas são atendimentos médicos, palestra, orientação religiosa e participação em eventos culturais, além de ofertar refeições diárias aos seus usuários. Há dificuldades de vários tipos provenientes da insuficiência de verbas nos repasses financeiros da União.

O Centro de Reabilitação Professora Crindélia Bezerra é outra instituição da rede social da cidade. A entidade é conveniada ao Estado, com a proposta de reabilitar e fortalecer

a sociabilidade entre usuários do programa e sua família, a comunidade e a sociedade. O centro atende 182 usuários de 07 a 14 anos. Suas principais atividades são os estudos de patologias e outras temáticas, além de encaminhá-los a outras instituições e atender às suas famílias.

Há, por fim, o programa Agente Jovem, de iniciativa do governo federal. Ele é voltado para a população juvenil de 15 e 17 anos e atende na cidade 25 jovens. No último ano este programa sofreu alterações, quando houve uma transição para o Pró-Jovem Adolescente, ampliando o número de atendimentos e alterando os princípios do programa.

Os relatórios de gestão também trazem informações sobre as creches, mas esses dados não foram evidenciados como parte integrante da rede socioassistencial devido à migração da tutela deste serviço para a política de educação.

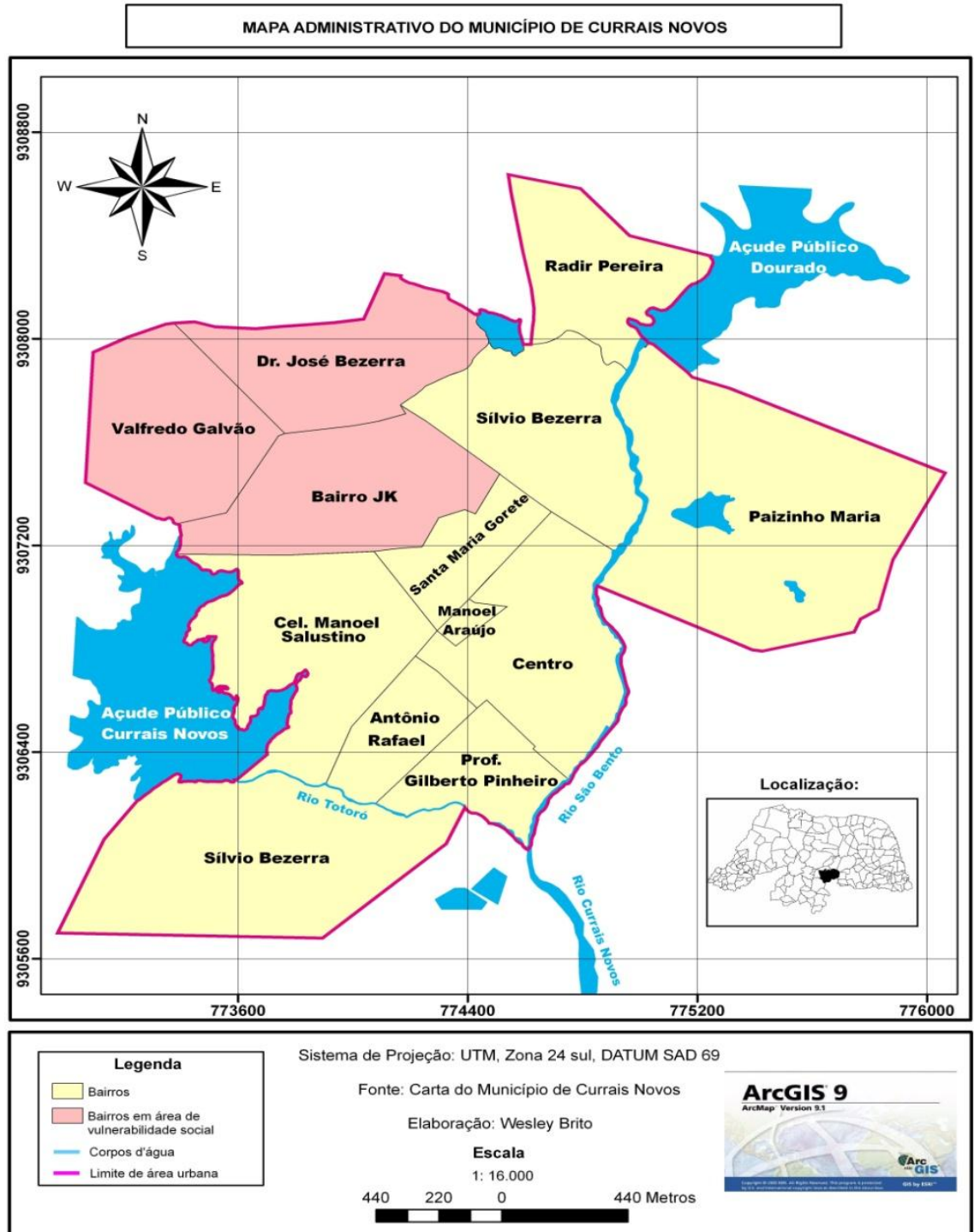
C) Os territórios de Vulnerabilidades em Currais Novos

Como mencionamos, há uma preocupação da política de Assistência Social em considerar a territorialização. Reconhece-se que o território expressa a questão social. A esse respeito, Raichelis (2006, p. 32) considera a segregação e o preconceito vivenciados pelos indivíduos quando inseridos em determinados territórios em que exista maior incidência das contradições sociais.

A análise da pobreza urbana e do modelo de urbanização por expansão da periferia remetia às articulações entre classes sociais, o trabalho e o acesso à cidade, destacando-se o protagonismo do Estado na criação da infra-estrutura necessária ao crescimento industrial e à gestão dos serviços de consumo coletivos relacionados às necessidades de reprodução da força de trabalho.

Diante disso, o SUAS considera as particularidades dos territórios, buscando formas e estratégias de fortalecimento da sociabilidade e de alargamento dos direitos sociais, no intuito de superar a segregação, os preconceitos e outras formas de violação de direitos. Uma delas é a instalação do CRAS e do CREAS nos territórios de vulnerabilidade. A localização geográfica desses serviços busca superação de preconceitos e possibilita uma aproximação com as demandas, acarretando em maior possibilidade de visibilidade e respostas mais eficazes junto a elas. Em Currais Novos percebemos o esforço de materializar esse princípio: o CRAS e o CREAS estão situados no Bairro JK, considerado de vulnerabilidade social. De forma geral, as instituições de assistência estão localizadas nos bairros JK; Walfredo Galvão; Paizinho Maria; e Centro, havendo maior presença delas nos bairros JK e Walfredo Galvão.

Como podemos averiguar no mapa abaixo, os bairros de vulnerabilidade social localizam-se à margem do território municipal, indicando uma característica dos territórios de vulnerabilidade social: a de estarem na periferia. Na cidade de Currais Novos, o povoamento desses bairros é recente, começou na década de 1980 sem o devido planejamento urbanístico.



No início da nossa pesquisa existia nesses territórios – mais precisamente no bairro José Bezerra – uma favela popularmente chamada de Favelinha, sendo ela uma expressão das problemáticas urbanas vivenciadas nos pequenos municípios, incorporando, por conta disso, uma das características da vulnerabilidade territorial. A Favelinha foi instinta, em meados de 2008, quando as famílias que ali residiam foram transferidas para um conjunto habitacional.

Como podemos observar nas imagens a seguir, para além das formas de preconceitos, os territórios em destaque apresentam agravamento dos problemas ambientais e oferecem riscos à saúde e à integridade física, dentre outros problemas.

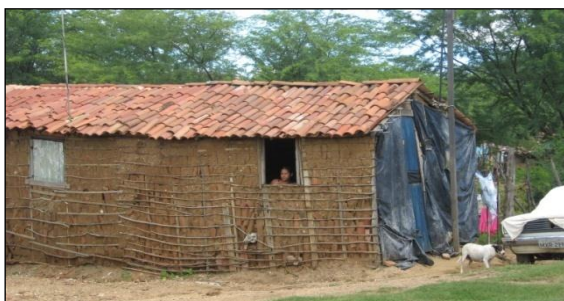


Figura 6: Imagens da Favelinha, no bairro José Bezerra
Fonte: Acervo do autor

d) Sobre os Recursos Humanos do Órgão Gestor

No que se refere à composição do quadro de pessoal que atua na política municipal de assistência da cidade, a pesquisa do IBGE (2005) aponta que são 179 pessoas, funcionários e voluntários, divididos nas seguintes categorias: estatutários, celetistas, comissionados, estagiários e sem vínculos permanentes. Quanto ao seu grau de escolaridade, predomina os profissionais que possuem ensino médio. Os de nível superior são assistentes sociais, terapeutas ocupacionais, psicólogos, pedagogos e advogados. Não é possível apresentarmos em que lugar esses profissionais estão lotados porque houve dificuldades em coletar dados que nos respaldasse essa informação. Apresentaremos no quadro que segue apenas o quadro de Recursos Humanos que compõe o órgão gestor, a partir dos dados contidos no relatório de gestão e por meio de observações junto à SEMTHAS de Currais Novos.

REGIME DE CONTATO	FUNÇÃO	Nº DE PROFISSIONAIS POR GARGO	Nº PROFISSIONAIS POR REGIME DE CONTRATO
EFETIVO	SUBCOORDENADOR DE PROJETOS	01	09
	SUBCOORDENADOR ADMINISTRATIVO	01	
	MOTORISTA	01	
	VIGIA	02	
	ASG	03	
	GESTOR DO CADASTRO ÚNICO	01	
CEDIDO	COORDENADOR GERAL	01	01
CONTRATADO	RECEPCIONISTA	01	11
	MOTORISTA	01	
	DIGITADOR	06	
	TÉCNICO EM EDIFICAÇÕES	01	
	ASSISTENTE SOCIAL	01	
	ADVOGADO	01	

Quadro 5: Características dos Recursos Humanos da assistência social de Currais Novos

Fonte: Relatório de gestão de Currais Novos 2007

Como se pode perceber, o quadro é composto por 22 trabalhadores. O gestor afirma ser insuficiente esse número, sobretudo o de profissionais de serviço social e de advocacia. A indefinição das três políticas que compõem a secretaria (Habitação, Trabalho e Assistência Social) acaba gerando uma sobrecarga para seus os profissionais – caso da única assistente social da secretaria, que atende as demandas de todas elas. Nota-se também que a quantidade de servidores efetivos é menor que a de profissionais contratados. Chamamos atenção para o fato de o quadro funcional não corresponder às determinações da NOB/RH. Dentre outras discordâncias, destacamos a de o município não ter uma política de capacitação, nem planos de cargos, carreiras e salário, além de não ter realizado, até agora, nenhum concurso público para a área.

Em relação ao grau de escolaridade da equipe técnica, há predominância de profissionais com nível médio, representando 77% do total; o nível superior representa 4%. Embora esses dados não sejam o que se almeja a PNAS, podemos dizer que, em certa medida, ocorreu um avanço nesse sentido porque há em seu quadro funcional profissionais de nível superior e porque a maioria tem nível médio.

GRAU DE ESCOLARIDADE	PERCENTUAL
Nível médio	77%
Nível médio incompleto	0,5%
Nível superior	4%

Quadro 5 - Percentual do grau de escolaridade dos trabalhadores que atuam na assistência social de Currais Novos

Fonte: Relatório de gestão de Currais Novos 2007

Embora o gestor afirme em seu Relatório de Gestão que todos os funcionários receberam capacitação, ele, contraditoriamente, apresenta como dificuldade maior para a implementação do SUAS a falta de capacitação desses funcionários. Dessa forma, podemos inferir que as ações de capacitação, se existem, são insuficientes para a efetiva qualificação profissional. Percebemos, ainda, que não há registro de nenhum planejamento, ações ou política de capacitação que tenham sido iniciativa própria do município, como recomenda a NOB/RH.

4.2 A gestão da Assistência Social e seus instrumentos

A gestão constitui-se de instrumentais, de sujeitos, de contradições e de correlação de forças. Queremos chamar a atenção, nessa análise, para os elementos essenciais do processo gerencial por meio da análise dos instrumentos de gestão: Plano; Orçamento; Relatório de Gestão; Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação; instrumentos estes pelos quais ocorre o processo gerencial da política de assistência social e que ganham destaque justamente com a ampliação e a requisição de uma nova gestão dessa política. Ressaltamos que as inovações do processo gerencial no âmbito dessa política não são apenas resultado da influência das teorias gerenciais vinculadas à reforma do Estado. Embora reconhecendo essa influência, enfatizamos que as reformulações da PNAS também provêm de pressões sociais que visam superar o assistencialismo clientelista e afirmar a assistência como política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Esses instrumentos estão orientados pelos princípios norteadores dessa política e visam à democratização da esfera pública, podendo contribuir para ampliação e oferta dos serviços, para a superação das práticas descontinuadas, para a acessibilidade da informação, para a manutenção do padrão de qualidade e para o constante aprimoramento das ações da assistência social.

A incorporação dos instrumentos de gestão na assistência é compreendida como parte fulcral da gestão, uma vez que há neles todos os elementos gerenciais. Por meio dos instrumentos, que compõem a política da gestão e norteiam a condução da assistência, podemos efetuar uma leitura apropriada do gerenciamento e entender o seu caráter. Eles devem, portanto, ser utilizados conforme as proposições desse gerenciamento. Importante salientar que o aprimoramento e a preponderância desses instrumentos foram se dando paulatinamente, à medida que a gerência pública ganhava destaque. No quadro abaixo, podemos observar tanto um esboço dessa progressão lenta como o aperfeiçoamento dos instrumentos.

MARCO REGULATÓRIO	INSTRUMENTOS DE GESTÃO
LOAS	→ Plano de Assistência Social
Nob/1 (1997) Portaria (CNAS) nº35/12/1997 DOU 29/12/1997	→ Proposta Orçamentária → Plano de Assistência Social
NOB/2 (1998) Resolução 207 de 16/12/1998	→ Proposta orçamentária → Plano de Assistência Social

	→ Relatório de gestão
NOB/SUAS (1998) Resolução (CNAS) 130 de 15/07/2005	→ Orçamento da Assistência Social → Plano de Assistência Social; Relatório de gestão → Gestão de Informação, monitoramento e avaliação

Quadro 6 - A presença dos instrumentos de gestão a partir das principais medidas normativas
Fonte: Elaboração própria segundo análise de documentos que versam sobre a política

Com a LOAS, o plano já se apresenta como uma condicionante para o repasse de verbas da União para os municípios. A NOB/01 reconhece a necessidade da proposta orçamentária a ser apresentada pelos municípios e pelos estados; a NOB/02 acrescenta aos instrumentos anteriores a importância da existência do relatório de gestão. Mas é com o SUAS que se tem maior definição dos instrumentos já mencionados, e que se tem o crescimento dos instrumentos: Gestão de Informação, Monitoramento e Avaliação.

Consideramos os instrumentos de gestão ferramentas com as quais se viabiliza a gestão democrática da política de assistência; precisam, por conta disso, ter sua materialização analisada. Sendo assim, é importante pensar esses instrumentos como parte fundamental dessa política. Na definição de Couto (2007, p. 02), os instrumentos de gestão operacionalizam as diretrizes da PNAS.

É preciso retomar conceitualmente não só os princípios e as diretrizes contidas nas formulações dos diversos documentos que enfeixam a regulação da política de assistência, como também principalmente, pensar na estruturação de elementos de gestão que impliquem a materialização desses elementos.

A autora ainda elucida que no campo da política social brasileira os instrumentos de gestão é um tema extremamente novo, sobretudo na assistência social. Por isso, impingimos o desafio de analisar a materialização dos instrumentos de gestão da assistência em Currais Novos.

4.3 O planejamento da assistência social em Currais Novos

Segundo Baptista (2007), desde o começo da humanidade o homem já planejava o governo de si próprio e dos fatos. Com o passar dos anos, o planejamento foi ganhando respaldo lógico e hoje é dotado de uma base científica. Podemos dizer que "planejar é antecipar aos acontecimentos para não ocorrerem surpresas indesejáveis". (FRITSCH, 1996, p. 130).

Por muito tempo as teorias administrativas estiveram restritas ao âmbito das empresas, passando a ser utilizadas no contexto das políticas públicas por meio da incorporação das tendências do modelo de administração pública gerencial. Sua presença nos municípios de pequeno porte no Brasil é recente e a concretização é marcada por percalços, dada a falta de infra-estrutura gerencial.

Ao analisar os conceitos em torno do planejamento, Oliveira (2007) debruça-se sobre os problemas enfrentados no Brasil. O autor enfatiza que, na maioria das vezes, o conceito foi confundido com o processo de fazer planos. Essa visão reduzida é apontada pelo autor como principal causa do fracasso dos planejamentos no país, porque se atribui ao plano um grau, uma encargo, indiferente ao seu papel.

Muitas pessoas vêem planejamento como uma questão de fazer planos, delegar responsabilidades, se necessário passar leis e determinar o orçamento. No Brasil, especialmente em nível federal, o planejamento ainda é visto como uma coisa quase que estritamente tecnicista dominada por economistas e burocratas. Eles assumem que uma vez tendo o *plano certo*, a implementação sairá automaticamente. (OLIVEIRA, 2006, p. 274).

Em função disso, tem-se a necessidade de pensar novas formas de planejamento abertas às modificações advindas da realidade, que sejam submetidas à constantes avaliações e a monitoramento e que contemplem a participação dos sujeitos envolvidos.

Concordamos com pensamento de Oliveira (2006) e de Baptista (2007), que alertam para o caráter político dos planos e ressaltam o fato de ser muito comum as pessoas resumirem o planejamento à ações técnicas, desprezando o aspecto político existente nele. Para Baptista, as questões políticas que envolvem os planos são essenciais para analisar seu processo, haja vista que eles estão inseridos em uma trama social dotada de tensionalidades características dos interesses antagônicos das classes sociais, que interferem, por sua vez, no processo de planejamento e de execução das políticas públicas.

Oliveira (2006) apresenta três visões típicas de planejamento que predominam no cenário brasileiro. A primeira compreende o processo de planejamento associando-o à atividade de elaborar planos; a segunda acrescenta a essa visão a ideia de algumas modalidades de gestão na implementação dos planos; e a terceira, também conhecida como planejamento popular, acentua a participação democrática na elaboração e na implementação dos planos. Acreditamos ser esta última a forma ideal de planejamento porque incorpora em si aspectos democráticos. Contudo, reconhecemos que em sua materialização não se percebe essas proposições, pois a elaboração de políticas e de planos é feita de “cima para baixo” – o que significa dizer que os planejamentos são feitos por uma minoria que controla e decide os rumos das políticas sociais no país.

No Brasil, planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e a controle. Historicamente, verificamos a quantidade de planos que já foram e continuam sendo elaborados: trienais, decenais, econômicos, plurianuais, de desenvolvimento, regionais, diretores etc. Temos uma cultura de planos, com a ideia de antever e organizar o futuro, como se isso fosse possível de maneira racional e previsível. A ideia de controle também está presente. Quando analisamos as funções das secretarias ou do Ministério de Planejamento percebemos um caráter altamente controlador. Suas atribuições principais sempre giram ao redor de controlar o orçamento e a alocação de recursos para diferentes órgãos estatais e projetos. (OLIVEIRA, 2006, p. 282).

O planejamento é algo indispensável para se pensar a gestão democrática e eficiente no âmbito municipal. Nesse sentido, Rezende; Guagliardi (2005, p.129) diz que

A realização do planejamento estratégico municipal e demais planos municipais como projetos coletivos e participativos oferece para os municípios e seus munícipes apenas benefícios positivos. Não são conhecidos retornos negativos desses projetos.

Sobre as tendências do planejamento, destacamos as duas modalidades mais utilizadas nas políticas públicas. O planejamento estratégico, muito utilizado pelas empresas, consiste em considerar as ameaças internas e externas do ambiente e levantar pontos fracos e fortes. Na definição de Cunha (2004, p.02),

É o processo que consiste na análise sistemática dos pontos fortes e fracos da empresa, e das oportunidades e ameaças do meio ambiente com o intuito de estabelecer objetivos, estratégias e ações que possibilitem o aumento da competitividade empresarial.

O planejamento participativo, já apontado por Oliveira (2006), tem estado em evidência nas últimas décadas e pode combinar-se com o planejamento estratégico. Para Bonder (2005), o planejamento participativo constitui-se em um avançado instrumento gerencial que favorece a democracia e a participação popular. Neste sentido, podemos dizer que esse tipo de planejamento possibilita colocar na agenda os anseios das pessoas. Conforme Bonder (2005, p. 75),

O planejamento participativo desenvolveu um conjunto de conceitos de modelos, de instrumentos e de técnicas para dar importância ao crescimento coletivo pessoal e neste crescimento construir o referencial, avaliar a prática propor uma nova prática. [...] a construção coletiva necessita de processos rigorosos que incluem trabalhos individuais, trabalho de pequenos grupos e plenários para reencaminhamento. Há no planejamento participativo um conjunto de técnicas e de instrumentos para que se chegue ao que é o pensamento coletivo e para evitar discussões polarizadas e formação de grupos que se digladiam.

Diante dessas asserções, podemos destacar a Constituição de 1988 como responsável por inaugurar uma nova relação entre o planejamento e as políticas públicas. Como expressão dessa medida, temos o Plano Plurianual, o Plano Diretor, e planos setoriais de políticas públicas. No entendimento de Silva (2007, p. 169),

[...] o modelo de gestão de políticas públicas instauradas a partir da Constituição de 1988, com base no tripé constituído, por Conselho, Plano e fundo, representou a possibilidade de avanços significativos na democratização das decisões locais.

Na assistência social, a importância dos planos aparecem desde a promulgação da LOAS, em cujo artigo 30 (linha III) eles são colocados como requisição fundamental para o repasse de verbas juntamente com a constituição do fundo e dos conselhos.

No contexto do SUAS, o planejamento tornou-se ainda mais evidente. Esse sistema determina que o plano é instrumento de gestão e pré-requisito para alocação de recursos, a exemplo do plano de ação, para que se tenha a garantia de uma política assentada e sedimentada no planejamento e na racionalidade das ações.

O Plano de Assistência Social reflete o planejamento das ações a serem realizadas pelos municípios. Ele deve ser elaborado com base em diagnósticos previamente analisados e constitui-se como um instrumento muito importante para norteá-las. Em relação à estrutura do documento, a NOB/SUAS (2008, p.119) diz que

A estrutura do plano comporta, em especial, os objetivos gerais e específicos; as diretrizes e prioridades deliberadas; as ações e estratégias correspondente para sua implementação; as metas; estabelecidas; os resultados e impactos esperados; os recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários; os mecanismos e fontes de financiamento; a cobertura da rede prestadora de serviços; os indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal da execução.

Esses instrumentos de gestão não devem ser entendidos como um mero documento institucional elaborado para cumprir formalidades burocráticas, mas como uma ação política, pois sua execução dependerá muito mais da correlação de forças e de negociações políticas do que da definição do seu conteúdo. Degenszajn; Mestriner; Paz; Nery (2008, p. 34) dizem que

O planejamento é um instrumento imprescindível à ação governamental, mas suas possibilidades de efetivação com qualidade dependem de um conjunto de fatores e variáveis institucionais e situacionais, internas e externas, nem sempre previsíveis e controláveis pelos órgãos gestores, o que faz desse mecanismo um processo não apenas técnico, mas eminentemente político.

O plano deve contar com a participação da sociedade civil para a sua elaboração; deve ser divulgado e discutido com ela; deve contar também com aprovação do Conselho Municipal para, assim, assegurar os princípios democráticos e participativos que gerem a nova concepção de assistência social de que temos falado. Ele é um instrumento de gestão que traduz o planejamento governamental. Dessa forma, define as ações prioritárias, bem como o modo de intervir na realidade social com vistas a atender satisfatoriamente as suas demandas. É, portanto, uma bússola norteadora das ações assistenciais. Segundo Fritsch (1996, p. 133),

A implementação do plano, que é a formalização escrita, um mero documento, do que se quer, é consequência de uma administração estratégica realizada por profissionais competentes, com o comprometimento e envolvimento daqueles que participam da vida organizacional. O plano é, portanto, um corte do processo, um referencial, uma condição necessária.

A elaboração e a execução dos planos são de responsabilidade da gestão, que deve garantir as condições necessárias para o seu bom desenvolvimento e reafirmar alguns princípios democráticos, como a participação da sociedade no processo e o controle dela sobre seus rumos.

A maior expressão do planejamento na assistência social deu-se durante a *V Conferência Nacional de Assistência Social*, em 2005, na qual se discutiu a importância do planejamento para essa política – discussão esta que resultou na elaboração de um plano, “Suas Plano 10”, que se constitui o planejamento da PNAS em nível nacional, com metas a

serem atingidas em dez anos. Dessa forma, o plano compõe-se de diretrizes, objetivos, gestão, monitoramento e avaliação das ações do plano e das metas.

O plano decenal de assistência reflete aspectos gerais ligados à gestão nacional da assistência; não isenta, mas reforça cada vez mais a necessidade do planejamento local, pois é no local que se dá a redefinição e reordenamento da política de acordo com as nuances de cada localidade. Seus princípios orientadores são a universalidade; a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; a descentralização compartilhada e regionalizada; a articulação; a intersetorialidade; e o controle e a participação popular. Segundo Brasil (2007, p. 54), o plano tem como objetivo

Aumentar o alcance da Seguridade Social brasileira não contributiva a partir da concretização de atenções socioassistenciais, prestadas através de Sistema Único a todo território, assegurados de direitos e oportunidades que reduzam riscos e vulnerabilidades sociais e pessoais, relacionadas ao ciclo de vida, à dignidade humana, à convivência familiar e ao reconhecimento de direitos de cidadania a todos.

O SUAS também trouxe o plano de ação como parte integrante do planejamento. Esse plano, contudo, é mais sucinto. Ele é utilizado como requisito fundamental para a alocação de recursos financeiros, uma vez que traz o sumário das ações juntamente com a previsão de seus custos. Mas o processo de planejamento não se resume à elaboração do plano de ação, ao contrário disso o plano de ação é um sumário do processo de planejamento da política no âmbito municipal como fazem alguns municípios. O planejamento municipal da política de assistência deve estar em consonância com o plano diretor da cidade, com o plano plurianual e com o planejamento orçamentário.

Sobre as questões que norteiam o processo de um plano de gestão, Degenszajn; Mestriner; Paz; Nery (2008) entendem a concepção de assistência como um dos seus fatores principais. Em outras palavras, os planos refletem a concepção de assistência, seja ela enquanto direito ou não; reflete também o compromisso da gestão com a política. Dessa forma, compreendemos que, para elaboração de um bom plano de gestão, é necessária a confluência de uma série de fatores: uma gestão comprometida, uma sociedade politizada e participante, um controle social atuante e um corpo técnico devidamente qualificado.

A sociedade civil politizada e o controle social garantem justamente a incorporação dos anseios dos usuários na elaboração e na implementação da política, por meio da fiscalização. O corpo técnico deve favorecer a construção metódica do plano mediante a

garantia da assistência enquanto direito social. O poder público, por sua vez, deve elaborar os planos com vistas a propiciar as condições necessárias à sua elaboração e implementação de forma democrática, participativa e tecnicamente qualificada, oferecendo, assim, meios para que sejam garantidos os componentes básicos do plano de assistência. Segundo Degenszan; Mestriner; Paz; Nery (2008), um plano deve conter um diagnóstico social; um mapeamento; uma cobertura da rede prestadora de serviços; uma definição de objetivos, diretrizes e prioridades; metas a ser estabelecidas; previsão de custos, de financiamento; e item de monitoramento e avaliação.

O diagnóstico apontado por Baptista (2007), como estado de situação, consiste no levantamento de dados sobre a realidade. Consideramos como fundamental nesse processo o banco de dados de informações sobre o município, além da sistematização de seus indicadores sociais e de seus dados históricos, sobretudo das áreas de maior vulnerabilidade social. É importante também o levantamento de dados sobre outras políticas sociais, principalmente as que compõem a seguridade social, e sobre a economia, a infra-estrutura, a empregabilidade e as condições institucionais do município, além de se ter informações sobre os desafios e as potencialidades da cultura institucional. O diagnóstico, portanto, é o retrato da realidade. “Quanto maior for a disponibilidade em acertar na análise prévia da realidade, maior é a chance de acertar nas respostas construídas.” (COUTO, 2007.p. 09).

O mapeamento e a cobertura da rede prestadora de serviços dizem respeito ao conhecimento sobre as entidades de assistência social, sobre os serviços e sobre as demais políticas existentes no município. Esses fatores são condição necessária para a garantia da interinstitucionalidade e da intersetorialidade. Devem conter objetivos claros que garantam a ampliação da assistência social enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Assim também deve ser as diretrizes que orientam o plano de gestão. É indispensável também eleger as estratégias a serem adotadas, bem como priorizar as ações sobre questões mais urgentes.

As metas estabelecidas devem ser claras, condizentes com a realidade e respaldadas em estudos, além de precisarem estar em consonância com o financiamento da política. O plano de gestão também deve compor ações de monitoramento e avaliação que estejam presentes durante todo o processo de elaboração e execução da política. Assim sendo, concordamos com Baptista (2007) no que respeita a construção e reconstrução do planejamento. Para ela, o plano deve acompanhar a dinamicidade da realidade social e estar sempre aberto à mudanças que sejam condizentes com as necessidades da realidade social.

Mesmo sendo um requisito indispensável para a operacionalização da política de assistência social, o planejamento não faz parte da política de assistência social de Currais Novos, como deveria. Questionado sobre ele, o gestor do município mostrou ter um entendimento equivocado sobre o assunto, resumindo o planejamento somente ao plano de ação. Disse-nos ainda que a elaboração do plano de ação é feita somente por técnicos, ou seja, sem a participação dos usuários, do Conselho Municipal e da própria gestora. Em síntese, a cidade de Currais Novos não possui plano municipal de assistência; possui apenas plano de ação.

A gestora justificou a ausência de planejamento como sendo uma resultante das dificuldades com recursos humanos e com infra-estrutura – além da própria falta de conhecimento dos instrumentos. Segundo ela, esses fatos interferem na operacionalização dos instrumentos de gestão que, por sua vez, acabam por sucumbir o papel da gestão e dificultar a materialização do SUAS.

Constatamos que foram elaborados no município quatro planos de ação motivados pelo repasse de verba da União, haja vista que eles são condição fundamental para que haja o repasse do FNAS. As informações contidas nos planos de ação dizem respeito às metas, ao custo com as mesmas e ao valor do repasse estabelecido pelo MDS.

Compreendemos que o cumprimento dos planos de ação, na forma como acontece em Currais Novos, corrobora nossas afirmações anteriores segundo as quais o SUAS vem sendo incorporado em seus aspectos burocráticos, em detrimento à mudança na lógica da ação. Sendo assim, o fato de estar habilitado a cumprir as normativas burocráticas não implica necessariamente dizer que o município tem incorporado o SUAS. Muitos municípios cumprem essas normativas tão somente para garantir verbas da União, sem alterar as estruturas antigas que marcaram a assistência em seu território. Significa dizer que o princípio da autonomia municipal é afetado, tendo em vista que ao município importa as ações planejadas no âmbito federal e executadas em âmbito local. Se não há planejamento local, entendemos que não há também a garantia de que as particularidades regionais e territoriais estão asseguradas. Essas características interferem diretamente na qualidade das respostas dadas às demandas. Também não tivemos nenhum registro da participação do Estado, no sentido de capacitar o município para esta finalidade. Mais uma vez constatamos o esvaziamento do seu papel nesta finalidade.

A falta de planejamento interfere também na atividade dos profissionais, em seu trabalho em equipe, favorecendo o paralelismo. O Planejamento norteia as ações nos

municípios que, por sua vez, orientam a devida ação profissional. Ele possibilita a congregação e a eleição de atividades prioritárias; unifica-as, tornando-as mais eficazes e evitando, assim, o paralelismo. Em suma, podemos dizer que o não planejamento das ações revela certo atraso na política municipal, assim como sinaliza que há problemas na implementação do SUAS.

4.4 Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação

O Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação também é considerado um instrumento. A discussão que propomos aqui sobre esse instrumento aborda primeiramente o sistema de informação, para depois discorrer sobre o monitoramento e avaliação – o que não significa dizer que eles sejam fragmentados. Pelo contrário: esses elementos se complementam e criam interface com outros instrumentos, de modo a serem considerados elementos indispensáveis à gestão da assistência social no contexto do SUAS. Como segue.

a) Sistema de Informação

Conceituando a tecnologia da informação, podemos dizer que

A TIC, ou simplesmente tecnologia da informação (TI), é conceituada como o conjunto de recursos computacionais que guardam e manipulam dados e geram informações e conhecimentos por meio de seus componentes. Os componentes da TI são: hardware; software; sistemas de telecomunicações; e gestão de dados e informações (REZENDE; ABREU; REZENDE, 2005, p. 05).

Essa tecnologia alterou as fronteiras geográficas e impulsionou a globalização, inaugurando uma nova forma de sociabilidade com características nunca antes vista. Para além da comunicação, a informação constitui-se uma forma de poder quanto à apropriação de determinadas concepções, ideias e espaços. A gestão – mais precisamente a gestão pública – hoje não pode ser pensada sem o uso dessa ferramenta. Nesse sentido, Rezende; Abreu; Rezende (2005, p. 02) afirmam que

As cidades das décadas recentes sofrem mudanças e transformações, as administrações públicas atuais, como conseqüências enfrentam dificuldades nas suas atividades e processos cotidianos de gestão. No cenário da globalização, escassez de recursos públicos, crescentes demandas sociais, relevância da gestão ambiental, avanço tecnológico científico desenfreado e, finalmente, no cenário das crescentes dificuldades de legitimidade política observa-se no exercício da gestão pública: rearranjos institucionais, invenção de novas formas de cooperação e gestão

compartilhada. Essa nova forma de gerir e governar deve acompanhar as necessidades e demandas das sociedades. A governança eletrônica ou e-governança (e-gov), é uma dessas novas ferramentas de gestão.

Referendamos a afirmação descrita, uma vez que acreditamos que a tecnologia da informação pode servir para a gestão pública municipal. Esse instrumento pode oferecer indicadores e informações sobre os municípios, o que facilita o processo de informação, a transparência da gestão pública e o seu maior controle por parte da sociedade.









Rezende; Abreu; Rezende, (2005), em pesquisa no estado do Paraná com o propósito de analisar o sistema de informação dos municípios, perceberam que somente 15% dos sites analisados estão em funcionamento. Sabemos que situações como essa estão presentes também em outros estados, ainda que não haja suficiente transparência na divulgação de suas políticas públicas. Esse fato é mais grave nos municípios de pequeno porte.



Outros aspectos positivos trazidos pela pesquisa desses autores referem-se à construção do protótipo, que consiste na elaboração de dados necessários, que deveriam estar contidos nos sites. De acordo com esse modelo, os sistemas de informações municipais devem conter dados sobre a realidade da cidade, indicadores sociais e características locais, sejam ambientais, sejam culturais. Devem mostrar também os resultados das políticas executadas em âmbito local, assim como as contas públicas, favorecendo, desse modo, a transparência. Com o protótipo, cria-se, portanto, um banco de dados atualizado sobre a realidade municipal, que favorece os trabalhadores que atuam na implementação e na gestão das políticas públicas. Por todos esses aspectos positivos, o sistema de informação passa a ser considerado um instrumento de gestão, juntamente com o monitoramento e a avaliação.

O SUAS organiza a gestão da informação por meio da REDE-SUAS que, embora tendo sido pensada anteriormente, é somente com esse sistema que se materializa (por meio do SUAS- WEB). A discussão sobre ele deu-se na 1ª Oficina Nacional Sobre Gestão da Informação com Municípios e Estados, em que se objetivou a elaboração da construção do programa. Tapajós (2006, p. 189) destaca que esse sistema foi construído democraticamente e norteado pelas diretrizes da PNAS.

Quando incluída como um instrumento de gestão pela norma Operacional básica do SUAS, a constituição dessa área específica - gestão da informação-, exigiu a tarefa de equacionar idéias-base contendo os termos, diretrizes, princípios, usos, usuários e o padrão nacional (e eletrônico) em torno da consolidação desse novo conceito no setor, de forma que esse projeto pudesse não só alcançar todos os setores da política de Assistência Social mas, sobremaneira, privilegiasse o acesso de seus usuários ao seu direito.

O sistema divide-se em *links*, cada um com funcionalidades próprias, mostradas no quadro a seguir, sendo possível obter por meio da rede informações sobre as instituições filantrópicas de assistência social, sobre os convênios estabelecidos com a rede, sobre os seus próprios dados e sobre o repasse de verbas. É possível também obter indicadores sobre a realidade em nível municipal, entre outros.

LINK	COMPETÊNCIA
	<p>O GeoSUAS é o sistema de georreferenciamento do SUAS. Foi desenvolvido com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões no processo de gestão da política nacional de assistência social e resulta da integração de dados e mapas, servindo de base para a construção de indicadores.</p>
	<p>O InfoSUAS é um sistema aberto à população, que disponibiliza informações sobre os repasses financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos de Assistência Social (estados e municípios).</p>
	<p>O SUASweb é o ambiente de funcionalidades específico para a gestão do Sistema Único de Assistência Social, que compreende o plano de Ação e o Demonstrativo Sintético de Execução Físico-financeira, além de conter informações sobre as contas correntes, saldos, repasses e cadastros.</p>
	<p>O CadSUAS é o sistema de cadastro do SUAS que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal e entidades que prestam serviços socioassistenciais (aplicativo em desenvolvimento)</p>
	<p>O SigSUAS é o sistema de gestão do SUAS para os municípios brasileiros com informações e detalhamento dos serviços realizados. (aplicativo em desenvolvimento)</p>
	<p>O SISCONWeb é o sistema da RedeSUAS que permite as entidades conveniadas (entidades da federação, municípios e estados) proporem seus projetos para aprovação do MDS por meio de módulo de cadastro e o cadastro e acompanhamento das emendas parlamentares. (aplicativo em desenvolvimento)</p>
	<p>O SICNAS é o sistema do Conselho Nacional de Assistência Social, que está em desenvolvimento e deve ser disponibilizado para consulta sobre os processos de certificação de entidades, agilizando os trâmites e ampliando o controle social. (aplicativo em desenvolvimento)</p>
	<p>O SISFAF é um aplicativo que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais; ou seja, é um sistema de transferência fundo a fundo. Toda a base de dados de pagamentos está disponível no sistema InfoSUAS.</p>

	<p>O SIAORC é o sistema que compõe a RedeSUAS para gestão orçamentária do recurso gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social.</p>
	<p>O SISCON é o sistema da RedeSUAS responsável pelo gerenciamento de convênios, acompanhando todo trâmite, desde o preenchimento dos planos de trabalho à formalização do convênio e prestação de contas</p>

Quadro 7 - Principais *links* do Sistema de informação da Assistência Social

Fonte: www.mds.gov.br/suas/

Tapajós (2006, p. 185) discuti o sistema de informação, e seu papel na sociedade globalizada, enfatiza a necessidade deste como impulsionador da democracia e, portanto adotado pela política de assistência social, como forma de alargar a informação e por consequência disso a cidadania. Para a autora, o sistema de informação é uma ferramenta capaz de contribuir para o aperfeiçoamento profissional e para a democratização, além de poder romper com a privatização dos dados e das informações.

Nesse sentido, o fator da informação (por meio da informação administração da é informação e da informática) é decisivo para qualquer organização agilizar seus fluxos, confluir conectividades e acompanhar suas ações. A composição da aplicação desses incrementos com o mandato de política pública da assistência social, desenvolvida na forma do Sistema Único, materializa uma circunstância ainda inédita na história da gestão e política pública no Brasil, tanto no que se refere ao âmbito municipal, nas suas três esferas, como no âmbito da sociedade civil, englobando organizações não-governamentais, fóruns de discussão, conselhos e câmaras de pactuação que realizam, com sua atuação, a política de assistência social.

A autora considera que a tecnologia da informação atua como suporte do SUAS; portanto, pode ser considerada um avanço. Concordamos com ela porque, embora apresentando alguns problemas, a tecnologia trouxe elementos positivos para o sistema a ponto de poder revolucioná-lo. Sobre a sua incorporação pela política do SUAS, Tapajós (2006, p. 179) afirma que

Dentre os desafios colocados pela PNAS (2004) está o estabelecimento de uma nova lógica de concepção, planejamento e gestão dessa política pública. A realização da incumbência exigiu a inauguração de processos organizacionais e tecnológicos inéditos, que envolveram, e envolvem ainda, várias etapas de formulação, deliberação e pactuação e, continuamente, requisita o estabelecimento de condições institucionais e materiais responsáveis, conseqüentes e adequadas ao tamanho da tarefa.

A nosso ver, a utilização do SUAS–Web pode ser útil na contribuição da assistência enquanto direito, possibilitando o acesso às informações sobre as ações desenvolvidas, sobre os recursos destinados, sobre o funcionamento da assistência no âmbito nacional dos estados e dos municípios. Em outras palavras, o sistema pode disseminar indicadores que subsidiam controle social por parte da sociedade. Dessa forma, o uso da tecnologia pode fomentar a cidadania. “Em outros termos, admitiu-se que as amplas possibilidades de conjugação entre tecnologia da informação e política pública pudessem influir, favoravelmente, para a implementação do direito social como dever do Estado”. (TAPAJÓS, 2006, p. 180).

O Sistema de Informação tem como propósito facilitar os trâmites gerenciais dessa política, facilitando os fluxos de gestão; e informar a população sobre os seus rumos. Sobre essa segunda finalidade, consideramos que o uso da tecnologia por si só não está sendo capaz de garantir a igualdade, o acesso igualitário, pois, embora sendo um instrumento fundamental e positivo, não se pode desconsiderar que grande parte da população não tem acesso a esses instrumentos tecnológicos, deixando muitos sujeitos à margem do processo de informatização e impossibilitando o controle social e a informação por parte dos usuários. É preciso considerar que, paralelo ao desenvolvimento científico-tecnológico de última geração, “convivem as potencialidades de dilatar e aperfeiçoar a vida humana e ou de precarizá-la ainda mais.” (TAPAJÓS, 2006, p. 182).

Dessa forma, reconhecer os avanços da incorporação do Sistema de Informação como instrumento de gestão não implica desconsiderar os inúmeros problemas que esse instrumento apresenta, seja no âmbito nacional, seja no âmbito municipal.

Quando incluída como um instrumento de gestão pela Norma Operacional Básica do SUAS, a constituição dessa área específica – a gestão da informação – exigiu a tarefa de equacionar idéias-base contendo os termos, diretrizes, princípios, usos, usuários e o padrão nacional (e eletrônico) em torno da consolidação desse novo conceito no setor, de forma que esse projeto pudesse não só alcançar todos os setores da política de assistência social mas, sobremaneira, privilegiasse o acesso de seus usuários ao seu direito (TAPAJÓS, 2006, p. 189).

Sem negar o reconhecimento do avanço que esse sistema representa, acreditamos que em sua implementação há conflito com a falta de condições, de grande parte dos municípios de pequeno porte, para lidar com os avanços da tecnologia, gerando um descompasso entre o que está posto e o que se materializa.

Na realidade municipal de Currais Novos, assim como em outras cidades do país como mostra o IBGE (2005), também há problemas. Um deles diz respeito à falta de qualificação e

treinamento de técnicos, gestores e usuários na operacionalização do sistema. Essa questão foi percebida em entrevista no município de Currais Novos, durante a qual a mesma reconheceu as questões técnicas que envolvem a gestão, citando o exemplo do SUAS-WEB. Um outro problema se relaciona com a infra-estrutura do órgão gestor, pois para operacionalizar os sistemas são necessários, evidentemente, computadores com internet de qualidade. Em relação a isso, o IBGE apresenta um dado preocupante que pode ser um entrave para a consolidação do sistema.

Segundo o órgão, em 2005 a proporção de municípios sem computador decresce à medida que aumenta a população. Na classificação por região, o nordeste apresenta o maior déficit dessa ferramenta – 93 gestores dos municípios afirmam que o órgão responsável pela PAS não dispõe de nenhum computador. Essa questão envolve outras: deve-se levar em conta a quantidade de equipamentos disponíveis na infra-estrutura local e se esse número é suficiente para a qualidade dos serviços; e a necessidade de haver qualificação dos profissionais, que nem sempre os utilizam na prática de suas atividades.

Com relação à infra-estrutura de Currais Novos, a pesquisa do instituto também identificou que o órgão gestor possui linha telefônica, ramal e 4 a 10 computadores com acesso a internet banda larga. Ele possui também uma página na internet de divulgação, que esteve atualizada até o final de 2008, mas que não é usada na gestão atual. Importante ressaltar que grande parte da população usuária não tem acesso ao mundo virtual – mais grave: não é sequer alfabetizada.

Além desses entraves municipais, percebemos que o sistema tem problemas em nível federal, como, por exemplo, o tempo excessivamente longo da manutenção dos equipamentos; a falta de informação sobre alguns municípios; e congestionamento dos sites. Nesse sentido, podemos dizer que, embora essa ferramenta tenha trazido muitos avanços (como os cursos de capacitação virtual e informação sobre a política do município), ela precisa ser melhorada urgentemente.

É possível ver alguns indicadores sobre Currais Novos pelo WEB-SUAS; alguns deles, contudo, obsoletos, pois apresentam um preenchimento inadequado de informações e servem, na maioria das vezes, para valorizar e para propagandear as ações dos governos e suas práticas populistas, em vez de dar transparência pública à gestão. A cidade dispõe ainda de um site oficial em que apresenta o município, propaga as ações desenvolvidas pela gestão, traz dados sobre a história e alguns indicadores sociais e econômicos. Há nele informação sobre a cultura local e sobre a estrutura administrativa e política da cidade. Esse site, no

entanto, tem pouca transparência quanto aos gastos públicos, além de não ser atualizado – fatos que comprometem a sua eficiência, pois não favorece o controle por parte da sociedade nem a democratização da gestão pública. Evidentemente, esse controle não depende exclusivamente do site, uma vez que outros meios que permitem fazê-lo, mas queremos enfatizar que o site poderia ser uma ferramenta para isso, quando não é.

b) Monitoramento e Avaliação

O monitoramento consiste no acompanhamento e registro de dados sobre determinada política. Ele tem sido medida importante nas políticas públicas, dando subsídios para as avaliações. Segundo com Vaitsman (2009), a avaliação tem como objetivo a produção e a informação qualificada e sistemática sobre determinados programas, política, serviços ou ações, e serve de subsídios para a tomada de decisões. Dessa forma, a avaliação e o monitoramento são essenciais para as políticas sociais porque fornecem elementos que podem nortear as ações, além de permitir a identificação de problemas e a elaboração de estratégias para superá-los. “Como componentes do processo de gestão, a utilização da avaliação e do monitoramento pode promover ajustes ou mudanças para melhorar o desempenho de um programa e alcançar os objetivos e metas previstos.” (VAITSMAN, 2009, p.02).

Ao estabelecer a distinção entre monitoramento e avaliação, esse autor caracteriza o monitoramento da seguinte maneira:

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e das políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão e à gerência dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. Pode referir-se tanto a aspectos da estrutura, como por exemplo, à execução físico-financeira, a equipamentos, quanto a dimensões do processo de implementação e a seus resultados, como as metas atingidas. (VAITSMAN, 2009, p.04)

Ele menciona como constituição do monitoramento a coleta regular de dados; o processamento e a transmissão dos dados; a produção de indicadores com base nos dados; o acompanhamento e a análise dos indicadores. Embora sendo processos distintos, a avaliação e o monitoramento se completam. Juntos podem fornecer um legítimo conhecimento do real, sendo capazes de auxiliar a condução das políticas públicas. No que tange à avaliação, destacamos que, associada à educação, ela sempre foi utilizada como meio para verificar os

níveis de aprendizagem – e passa a ser incorporada nas políticas públicas com o intuito de medir o seu grau de eficiência.

Essa incorporação se deu na década de 1960 nos Estados Unidos. Segundo Perez (2007, p. 66), “a avaliação de políticas públicas tornou-se mais evidente a partir das experiências dos Estados Unidos na década de 1960, durante a consolidação dos programas de combate a pobreza”. A autora destaca, no entanto, que desde 1950, nos governos de Kennedy e Johnson, já existiam registros sobre pesquisas de avaliação em que se utilizavam enquetes e dados estatísticos. Por conta disso, a avaliação sempre esteve estritamente ligada às perspectivas teóricas positivistas americanas.

No Brasil as pesquisas sobre avaliação é recente; começaram a ser desenvolvidas na década de 1980 e tem sido mais utilizadas no contexto de inovação da gestão pública, na qual é cada vez mais perceptível a sua presença. Concomitante a esse processo, o debate sobre a avaliação ganha cada vez mais espaço, com diferentes formas de abordagens e leituras. Examinado as tendências sobre os estudos de avaliação, Arretche (2007) destaca como principais tendências a avaliação da efetividade e da eficiência, por serem as mais desenvolvidas nas instituições privadas. Entendemos que o uso desses paradigmas sem as devidas contextualizações com as estruturas macrosociais, é incapaz de gerar uma avaliação fidedigna e contextualizada.

Esta autora tem a preocupação de mostrar os conceitos norteadores da avaliação: eficiência, eficácia e efetividade. Ela afirma que cada uma tem sua importância de acordo com os objetivos da avaliação. Destaca também a importância dos instrumentos a serem utilizados, haja vista que eles podem contribuir com a veracidade dos resultados, ou do contrário, levar a resultados que não condizem com a realidade social.

Brandão (2006) tenta definir a avaliação a partir da desmistificação de alguns conceitos que lhe são frequentemente atribuídos. Avaliar não pode se reduzir a medir, pois seu processo de investigação permite ir muito, além disso. Para o autor, “avaliação é “conhecer”; e “conhecer” significa compreender melhor e em maior profundidade a realidade que nos cerca e em que atuamos; significa nos apropriarmos com mais consistência dessa realidade, tendo, com isso, maior poder para nela intervir” (Brandão, 2006, p.06). Avaliar é também um processo educativo, visto que por meio dela pode-se aprender com as falhas detectadas e com os avanços alcançados. Compreendendo o aprender como um direito à vida, ele considera que avaliar é, portanto, um ato ético. Dessa forma, “os impactos na realidade devem ser avaliados como consequência que determinado problema gera para aquela parcela

da sociedade, naquele território e não como um problema particular, individual e grupal.” (COUTO, 2007, p. 10).

Este autor destaca dois tipos de avaliação: uma delas é centrada nos objetivos. “Esta perspectiva busca saber (basicamente) se o que foi planejado foi atingido.” (Brandão, 2006, p.02). Ele enfatiza que nesse tipo de avaliação o alcance do trabalho realizado ultrapassa os objetivos; a outra é a avaliação participativa. Em sua análise, essa avaliação tem uma premissa democrática, pois se leva em conta a participação dos sujeitos envolvidos no processo de implementação das políticas públicas.

Para Saul (2007), a avaliação tradicional, embasada na perspectiva positivista, sofreu declínio pela sua incapacidade de levar em conta os processos macrosociais, que incidem sobre a avaliação. Segundo o autor surgem, por conta disso, outras formas de avaliação que tentam superar as formas tradicionais. É o caso da avaliação emancipatória, descrita por ele como sendo a que tenta valorizar a participação dos sujeitos envolvidos no processo de planejamento, execução e avaliação. Esse tipo de avaliação tem na filosofia da práxis a base para a sua eficácia. O método democrático sofre influência da pesquisa participante. Saul salienta que essa forma de avaliar foi influenciada pela pedagogia de Paulo Freire; tenta, portanto, romper com os traços positivistas, imbuída pela perspectiva crítico-dialética. Ela leva em consideração, como pilar fundamental, a crítica institucional e a construção coletiva de alternativas para superar as dificuldades. “Neste contexto a conscientização é a mola mestra de uma pedagogia emancipatória”. (Saul, 2007, p.100).

Embora concordando com a ideia de que a adoção da avaliação nas políticas públicas é algo muito positivo, percebemos problemas em relação ao modo como ela tem se materializado no cotidiano da administração pública brasileira – particularmente na assistência. Nesse sentido, referendamos o pensamento de Saul (2007), que contesta o modelo de avaliação predominante, em que são valorizados os dados quantitativos, numa perspectiva positivista, em detrimento às análises macrosociais. Esse fato é considerado pela autora um problema, uma vez que tal modelo não leva em conta o ambiente político onde se dão as políticas, nem as forças políticas que interferem em todo esse processo. Esse entendimento de avaliação na administração pública brasileira é uma visão de avaliação burocratizada, que não alcança bons resultados.

Há que refletir sobre questões tais como o ambiente político no qual os programas se desenvolvem, as forças políticas que se contrapõem ou se aliam para apoiar ou sabotar o programa, o ideário econômico- financeiro que preside a determinação sobre a

alocação do gasto público, as concepções sobre a maior ou menor necessidade de democratização do Estado, a visão sobre os princípios da eficiência, efetividade e eficácia das ações governamentais na área social. (LOBO, 2007, p. 77).

A partir dessas reflexões, entendemos que as características da cultura política brasileira, marcada por traços autoritários, vê a avaliação como uma ameaça. “A ameaça sentida é não necessariamente real, de perda de poder, com a possível vinda à luz de práticas indesejáveis e resultados, impede qualquer iniciativa que alguns mais afoitos, ou mais conscientes, queiram tomar. (LOBO, 2007, p. 77).

Entretanto, na política de assistência social a avaliação e o monitoramento constituem-se elementos essenciais para garantir o seu constante aperfeiçoamento. O SUAS tenta inovar colocando-os juntos como instrumentos de gestão, uma vez que os dois processos estão estreitamente interligados.

Além de serem considerados como instrumentos de gestão, o monitoramento e a avaliação compõem a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação SAGI, que tem como finalidade monitorar e avaliar as ações desenvolvidas pelo (MDS).

Discorrendo sobre o processo de avaliação, Alves (2007) enfatiza as contradições existentes entre as proposições do SUAS e a materialização da avaliação, embora, para a autora, o SUAS proponha a incorporar avaliação, esta tem sido feita nos moldes das perspectivas burguesa neoliberal, na qual esta não passa de um mero instrumento burocrático que legitima a hegemonia do capital.

Segundo o seu entendimento, essa avaliação tem sido tomada como mecanismo de manipulação do real, construindo uma impressão falaciosa dos fatos, sem permitir a consciência crítica sobre a realidade e que privilegia dados quantitativos com informações fragmentadas.

A autora também critica as tendências de avaliação, argumentando que elas limitam-se aos conceitos de eficiência e de efetividade sem levar em conta os processos históricos e dialéticos. Ela afirma que os dados divulgados das avaliações governamentais induzem pessoas a estarem satisfeitas com os resultados das políticas públicas. Alves aponta que a avaliação no contexto da PNAS não rompe com essas características, mas reproduz os interesses do capital.

Verifica-se que, por todo exposto que a ruptura da avaliação com suas formas tradicionais, anunciada na PNAS/2004 e na NOB/2005, não têm sido integralmente realizadas, uma vez que continua sendo apropriada de forma utilitarista, em função

de exigências prático-imediatas para a correção de ocasionais desajustes operacionais nos programas de assistência social. (ALVES, 2007, p. 32).

A autora ainda discorre sobre o caráter utilitário da avaliação:

[...] os programas sociais são avaliados estritamente com relação à sua lógica interna, no sentido de dar visibilidade aos resultados imediatos de maior robustez quantitativa, sem fazer nenhuma referência a parâmetros advindos das legislações que orientam (ou pelo menos deveriam orientar) a organização da política de assistência social, ou mesmo à formulação original dos programas sociais, como no caso do Programa Fome Zero. (ALVES, 2007, p. 27).

No caso do MDS, Alves afirma que a avaliação feita legitima o que está posto pela lógica neoliberal. Mesmo assim, entendemos que a avaliação proposta na política de assistência, ainda que apresente problemas, representa um avanço na demarcação do seu espaço enquanto instrumento de gestão. Queremos reforçar que avaliação reflete as contradições da sociedade, assim como as da própria política de assistência.

Na verdade, a avaliação contém em si sentidos antagônicos e colidentes, podendo ser tomada como instrumentos meramente técnicos, como também, ao inverso, ser concebida e realizada enquanto processo político transformador e de caráter público. Trata-se, porém, de apropriação distinta acerca da avaliação: a primeira no sentido estritamente instrumental e tecnocrático para servir a anseios operacionais burgueses; a segunda dar-se-ia no sentido de se fazer da avaliação um canal aberto à participação popular ao fornecer elementos que pudessem subsidiar uma leitura crítica da realidade, sem os fetiches que a ideologia dominante utiliza para ocultar as origens de classe das expressões da questão social. (ALVES, 2007, p. 27).

Em Currais Novos, a avaliação como um instrumento de gestão também apresenta problemas, uma vez que o município vivencia limites para sua concretude, revelando, assim, um atraso maior nesse processo em relação ao cenário nacional – o que prova mais uma vez que o SUAS não mudou esse aspecto. De acordo com informação coletadas nos relatórios de gestão de 2007 e 2008, a SEMTHAS da cidade informa não possuir plano de monitoramento e avaliação. Entretanto, diz ter uma equipe que realiza essas atividades por meio de visitas às instituições de assistência social. Na verdade, essa “equipe” é composta por apenas um profissional.

Currais Novos não possui ouvidoria, nem banco de dados sobre a realidade municipal. Os dados do município para o diagnóstico das áreas de vulnerabilidade social, tem como base, apenas o Cadastro Único. Além disso, o monitoramento e a vigilância social da cidade têm condições precárias para sua realização, dentre eles: a falta de transporte, insuficiência de profissionais e ausência de qualificação adequada.

Podemos dizer, portanto, que a gestão do SUAS em Currais Novos não realiza devidamente a avaliação e o monitoramento. Além de revelar a fragilidade da política de assistência no município, a falta desses instrumentos desencadeia problemas que inibem certos progressos na materialização da política, como, por exemplo, a possibilidade de corrigir possíveis falhas na instituição – e na própria gestão –, além de não potencializar o *feedback* das ações por parte dos usuários, gerando o desconhecimento dos efeitos causados por essa política na vida dos usuários.

A falta de monitoramento também faz com que a rede de assistência social não seja devidamente acompanhada, além de não produzir dados sobre a realidade. Pode ainda desencadear problemas em seu funcionamento, que devem estar em consonância com as prerrogativas do Sistema Único. A avaliação e monitoramento dessas instituições são uma forma de garantir o padrão estabelecido pelo SUAS.

Desses problemas gerados nas instituições pela ausência de monitoramento, merece destaque a falta de pesquisa e a desatualização do banco de dados, que dificultam a identificação das demandas do município e o alcance dos resultados provocados pela política; e a falta de indicadores. Não se pode pensar em avaliação sem indicadores.

É importante salientar que problemas com indicadores também são percebidos em nível nacional. Embora haja uma preocupação da PNAS em garantir indicadores, a exemplo do Cadastro Único e do índice do SUAS, eles, a nosso ver, são insuficientes porque deixa escapar a mensuração de dados importantes. Daí a importância de o município em desenvolver suas pesquisas com base nas demandas da população usuária, levando em conta a particularidade de cada local e de determinadas regiões do seu limítrofe.

Destacamos também que a avaliação tem em si aspectos contraditórios, podendo estar ligada tanto a valores como democracia e emancipação, como pode legitimar as ações do capital, favorecendo a classe dominante. A avaliação no contexto do MDS apresenta a contradições, existindo no mesmo espaço aspectos de avanços e/ou de retrocessos.

4.5 Orçamento

Segundo a NOB/SUAS, o orçamento da assistência social está inserido no montante de recursos destinados à seguridade social. Salvador e Boschetti (2006) fizeram uma análise do orçamento da seguridade social durante os anos de 1999 a 2004. Eles mostraram que, depois de promulgada, a Constituição brasileira de 1988 sofreu golpes do neoliberalismo, que tenta mitigar os direitos sociais, por meio de diferentes estratégias – reduzindo o repasse de verbas para esse fim aos municípios. Revelam também que o aumento dos impostos incide, principalmente, sobre a classe trabalhadora. “O aumento da carga tributária indireta ocorreu, principalmente, devido às modificações ocorridas na legislação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)”. (BOSCHETTI, SALVADOR, 2006, p.32); e que as contribuições sociais e os recursos, que eram para ser destinados à Seguridade Social, foram desviados e passaram a financiar elementos do Capital, em detrimento à promoção dos direitos sociais.

A Seguridade enfrenta dificuldades desde o seu nascimento, em consequência, entre outros fatores, da não implementação do orçamento para este fim, previsto na Constituição Federal de 1988. A finalidade principal do orçamento da seguridade social era constituir-se em um espaço próprio e integrador das ações de previdência, saúde e assistência social, assegurando a apropriação de parte dos recursos do orçamento fiscal, que deveria constituir e ampliar o orçamento da seguridade social. Entretanto, isso na prática não se consolidou. (BOSCHETTI, SALVADOR, 2006, p. 32).

Os autores também chamam a atenção para a partilha de recursos entre as políticas, de modo a evidenciar que, das três políticas que compõem a seguridade social, saúde, assistência social e previdência, a menos favorecida financeiramente e assistência social.

Do período discutido até os dias atuais, consideramos que houve poucas alterações dos fatos descritos. Com base nos dados do MDS, podemos falar em um aumento de recursos destinados à assistência social. Sobre essa constatação, Bhering (2009) aborda criticamente o percentual de investimentos financeiros voltados às ações dos programas de renda mínima em detrimento às de proteção básica, cujo caráter é de prevenção.

Mas esse aumento dos recursos não foi suficiente para a garantia do direito à assistência. Seu valor ainda é ínfimo se comparado ao financiamento de outros setores da economia. Mesmo não comparando, é possível perceber essa insuficiência nas instalações precárias, nos serviços de baixa qualidade, na remuneração baixa dos profissionais do setor.

Entendemos que orçamento da assistência é um dos pilares garantidores de sua efetivação enquanto direito do cidadão. Isto porque as políticas sociais – particularmente a assistência social – têm sido tratadas com descaso pelo governo, no que respeita a orçamento destinado.

Em análise sobre o orçamento da Seguridade Social, Boschetti e Salvador (2006) ratificam a questão dos problemas enfrentados pela falta de recurso. De acordo com as autoras, mesmo sendo aprovada em lei (na Constituição de 1988), a seguridade não chegou a se materializar na realidade nacional, pois esbarrou exatamente na limitação financeira

No orçamento destinado à assistência, destacamos os repasses de verbas para o fundo Municipal de Assistência Social. Esses repasses são estabelecidos por meio de mecanismos de transferências, em que é considerado o nível de gestão municipal. Para isso, requisita-se a constituição da unidade orçamentária (Fundo de Assistência Social), e a comprovação e execução orçamentária, que deve corresponder aos critérios de partilha. Os entes federativos devem, ainda, comprovar o controle e acompanhamento da gestão, feitos por meio do conselho municipal, além de divulgar o relatório de gestão e alimentar a base do Web-Suas com as informações devidas.

A NOB/SUAS também classifica o orçamento por meio dos pisos orçamentários, os quais são estabelecidos por critérios e destinados ao financiamento específico de determinadas ações da política. Seu valor é fixado por meio de indicadores sociais. Quanto aos critérios, eles consideram o porte populacional do município, a proporção da população vulnerável e o cruzamento de indicadores socioterritoriais com a rede de cobertura.

A política considera como indicadores básicos a taxa de vulnerabilidade social; a receita líquida e corrente do município; a renda per capita; e os recursos transferidos pelo FNAS. Há também os chamados indicadores complementares (taxa de urbanização regional, taxa de intensidade da pobreza, taxa de crescimento da população residente), além de outros em escala regional, voltados para o município de médio e grande porte.

As transferências dos recursos só são feitas a partir de condicionalidades. Contudo, percebemos, na realidade estudada, que há falhas no cumprimento dessas condicionalidades – o que evidencia que os requisitos cobrados pela União são incapazes de garantir a oferta e a qualidade dos serviços no âmbito da PNAS.

Em relação ao financiamento das ações, o piso de proteção social básica destina-se ao atendimento de famílias no âmbito do CRAS; e o piso de proteção social básica variável corresponde ao financiamento das atividades realizadas no território de vulnerabilidade, sem

estarem diretamente ligadas às ações no âmbito do CRAS. Estes recursos financiam as ações socioeducativas e campanhas no âmbito assistencial, além de promover aquelas voltadas à inserção dos usuários no mercado de trabalho, entre outras. Já o piso básico de transição corresponde ao total de recursos alocados no FMAS, exceto o funcionamento do Programa Agente Jovem (PAJ), programa este que é repassado na modalidade de bolsa. O Piso Básico Variável, por sua vez, potencializa os processos de revisão do BPC e as prioridades estabelecidas no âmbito nacional, em termos de demandas a serem enfrentadas. É também uma espécie de equalizador financeiro, haja vista que é atribuída a ele a capacidade de corrigir distorções históricas em regiões vulnerabilizadas, como o semi-árido nordestino e a região norte.

Quanto ao financiamento, as ações de proteção social especial são divididas da seguinte forma: Piso de Proteção Social Especial de Média Complexidade, que mantém os serviços do CREAS; Piso de Transição de Média Complexidade, que compreende o somatório dos recursos alocados no FMAS destinados à proteção social de alta e média complexidade. Este piso não inclui o financiamento do PETI, que, a exemplo do Pró- Jovem na proteção social básica, é estabelecido sob a forma de bolsa; Piso Fixo de Média Complexidade, que pode ser proveniente de novos recursos ou de recursos remanejados para subsidiarem financeiramente o enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, bem como outras formas de violação de direitos. Para Proteção Social Especial de Alta Complexidade, são estabelecidos os Pisos I e II. O primeiro custeia as ações da rede de acolhimento às diversas formas de violação de direitos; o segundo é voltado aos usuários de uma forma mais específica de violação de direitos. O quadro abaixo ilustra as modalidades dos pisos, e respectivas finalidades.

FÓRMULAS E FINALIDADES DOS PISOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		
PISOS	FÓRMULAS	FINALIDADES
Pisos Básicos Fixo (PBF)	$PBF = \frac{CS+FR}{MA}$	Atender as famílias e seus membros no CRAS sob os parâmetros do custo médio para cofinanciamento dos serviços de atenção integral à família.
Pisos Básicos De Transição (PBT)	$PBT = \frac{FAPB+FP}{MA}$	Atender os serviços complementares no território do CRAS: serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens; centros de convivência; ações de incentivo ao protagonismo e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Manter toda a rede dos serviços correspondentes à proteção básica
Pisos Básicos Variável	$PBV = \frac{CAS}{FR}$	É um recurso novo ou remanejado e será referência para cofinanciamento para prestação dos serviços de retaguarda no território, voltado ao atendimento às famílias, crianças, adolescentes,

(PBV)		jovens, idosos, pessoas com deficiência e adultos vulneráveis e especificidades do Árido e Semiárido, comunidades indígenas e quilombolas.
FÓRMULAS, FINALIDADES E VALORES DOS PISOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE		
PISOS	FÓRMULAS	FINALIDADES
Pisos de transição de Média complexidade (PTMC)	$PTMC = \frac{FAPEMC}{PA \cdot MA}$	Manutenção dos serviços prestados pelos CREAS no atendimento às famílias, seus membros e a indivíduos cujo direito foram negados/violados, porém sem rompimento dos vínculos familiares – esses serviços abrangem áreas maiores que os CRAS.
Pisos Fixo de Média complexidade (PFMC)	$PFMC = \frac{CS+CA}{MA}$	Pisos voltados para o financiamento, com recursos novos ou remanejados pelos CREAS, incluindo os serviços de combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e da rede voltada ao atendimento daqueles que tiveram violados seus direitos, sem rompimento dos vínculos familiares e comunitários: situação de violência, emergência, abuso, exploração sexual, negligência, omissão; tem como condicionais o nível de habilitação do município e a sua adesão ao SUAS.
FÓRMULAS, FINALIDADES E VALORES DOS PISOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE		
PISOS	FÓRMULAS	FINALIDADES
Piso de Alta Complexidade I	$PAC^1 = \frac{PCSAX}{CI \cdot MA}$	Manutenção dos serviços prestados pelos CREAS no atendimento às famílias, seus membros e a indivíduos cujo direito foram negados/violados, porém sem rompimento dos vínculos familiares.
Piso de Alta Complexidade I	$PAC^2 = \frac{CAS}{CA \cdot MA}$	Piso voltado para o financiamento, com recursos novos ou remanejados pelos CREAS, incluindo os serviços de combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e adolescentes e da rede voltada ao atendimento daqueles que tiveram violados seus direitos, sem rompimento dos vínculos familiares e comunitários: situação de violência, emergência, abuso, exploração do trabalho e sexual, negligência, omissão. Tem como condicionantes o nível de habilitação do Município e sua adesão ao SUAS.

Quadro nº 09- Fórmulas e finalidades dos Pisos de Proteção Social

Fonte: SILVEIRA (2007), apud NOB/SUAS- 2005

CS- Custo médio anual referente aos serviços do PAIF; **FR-** Famílias Referenciadas no território conforme porte dos municípios; **MA-** Meses do ano; **FAPB-** Montante Anual do Piso de Proteção Básica (financiamento atual mantido pelo Governo Federal na Proteção Básica do País); **FP-** Famílias Potencialmente usuária no País, no município e no Distrito Federal (Retirados PAIF e Pró-Jovem); **CAS-** Custo dos serviços complementares no território no nível da proteção social básica, de acordo com as especificidades locais e pactos efetivados. Os valores desses pisos têm como base a Portaria do MDS442/2005; para efetuar os cálculos dos “per capita” a serem transformados em pisos, devem ser tomadas às portarias 2757 e 2774 SEAS/MPAS.

PEAC I- incorpora os serviços da rede **SAC** tradicional. É calculado com base nos recursos existentes, multiplicado pela Capacidade Instalada – CI, e dividido pelos meses do ano. Aí se estipula o piso de alta complexidade I. Para o piso de alta complexidade I, segue-se a fórmula: recurso existente dividido pela capacidade de atendimento e dividido pelo número de meses; **CA-** capacidade média de uma unidade prestadora de serviços; **CAS-** Custo Adicional em relação a média de serviços; **CA-** capacidade de atendimento; **MA-** Meses do ano.

FAPE MC- Montante Anual do financiamento atual da Proteção Especial de Média Complexidade; **PA**- Pessoas Atendidas com recursos de Média complexidade; **CS**- Custo médio do atendimento dos serviços de referência especializado de média complexidade; **CA**- capacidade média de uma unidade prestadora de serviços; **MA**- Meses do ano.

Acreditamos que nos municípios de pequeno porte, o desafio da gestão dos recursos é ainda maior. Afirmamos anteriormente que boa parte desses municípios sobrevive financeiramente dos repasses da União – fato que, associado ao grande contingente de pobreza, torna os seus desafios ainda maiores. Nosso estudo confirma justamente esses acontecimentos.

No relatório anual de gestão da assistência social e na pesquisa realizada pelo IBGE (2006), o município de Currais Novos diz ter, no seu Plano Diretor, no plano plurianual e na lei orçamentária anual, ações e orçamentos destinados à política de assistência social do município. A análise do Plano de Ação Municipal permite-nos confirmar a veracidade da afirmação. Percebemos, contudo, que há um descumprimento desses planos, visto que o município não destina os recursos conforme planejou, levando a política municipal a ser majoritariamente custeada pela União.

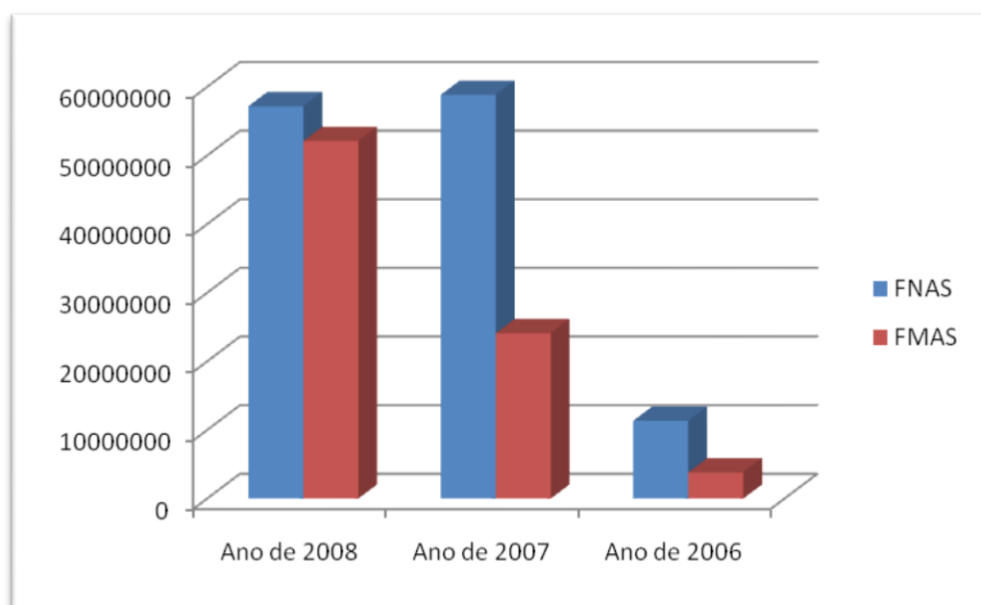


Figura 7 - Orçamento planejado para assistência social em 2006, 2007 e 2008
Fonte: Plano de ação da assistência social do município de Currais Novos.

Sobre a execução desses recursos planejados, o relatório de gestão mostra que os recursos previstos pelo FMAS de Currais Novos, não foram cumpridos. O município repassou

R\$ 14.850 para a APAE. Esse foi o total de recursos diretos aplicados na política municipal de assistência social em Currais Novos.

Do valor planejado, qual seja R\$ 829.467.28, apenas R\$ 603.003,63 foram aplicados, apresentado uma disparidade entre o valor estipulado e o valor executado. Em 2008 Currais Novos, mesmo não tendo cumprido a receita planejada em 2007, teve sua parcela de repasse da União aumentada. Essa informação foi dada pela gestora, uma vez que não tivemos acesso a nenhum documento de prestação de contas daquele ano. O que percebemos nesse processo é que o Estado permanece se isentando de suas responsabilidades, do ponto de vista financeiro, para com os municípios, uma vez que não tem contribuído para o custeio de suas despesas.

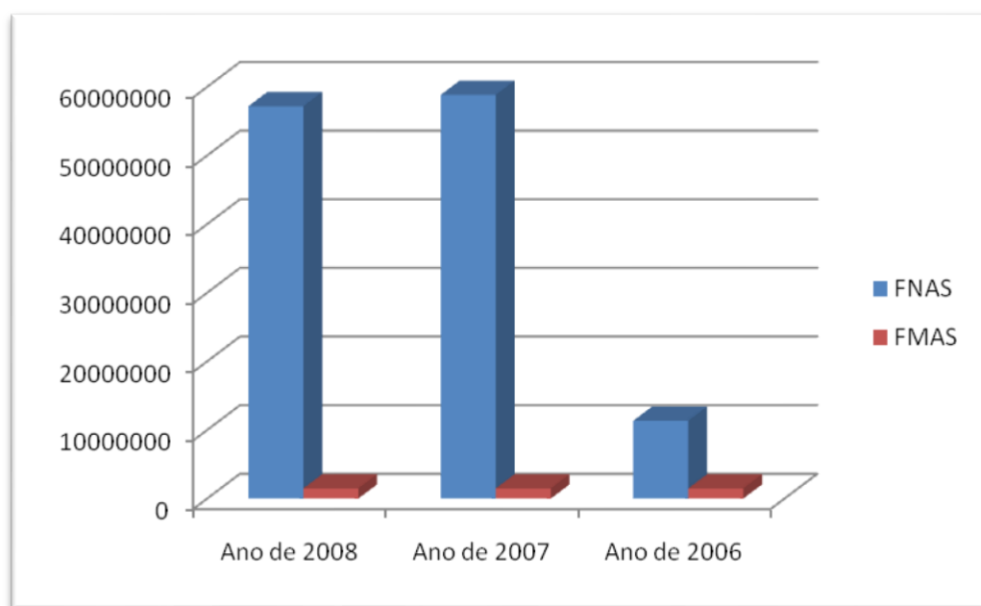


Figura 8 - Recursos executados na política de Assistência Social municipal, em 2006, 2007 e 2008.
Fonte: Plano de ação da assistência social do município de Currais Novos.

Tomando por base os dados descritos indagamos a gestão, sobre o motivo que levou a não execução do orçamento estipulado. A resposta foi a pouca arrecadação e o pouco desenvolvimento no município que acarreta uma receita baixa e conseqüentemente menos impostos e menos investimentos.

Quanto ao repasse da União, observamos que os gastos com a assistência social superaram os gastos com a saúde e com a educação. Percebemos também que tem havido, gradativamente, maior investimentos nessa política, conforme mostra o gráfico a seguir.

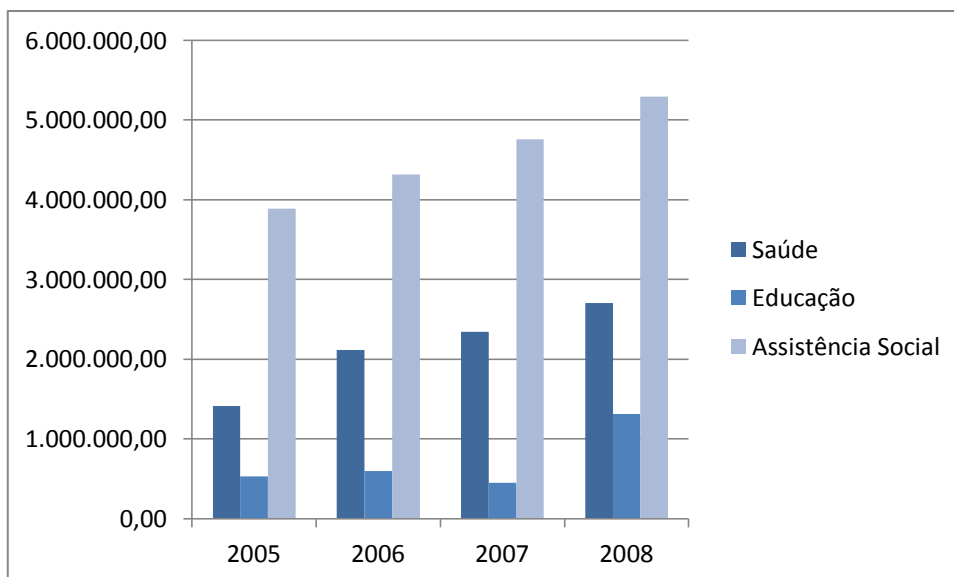


Figura 9 - Repasses de recursos federais para a política de saúde, educação e assistência em Currais Novos em 2005, 2006, 2007 e 2008.

Fonte: Portal da transparência: WWW. www.portaldatransparencia.gov.br

Analisando a distribuição desses recursos nos financiamentos dos programas, serviços e projetos, podemos perceber que houve preponderância de investimentos no Programa Bolsa Família. Esse dado corrobora a nossa afirmação de que há maior investimento nas transferências de renda que nos programas, projetos e serviços voltados para a proteção social básica.

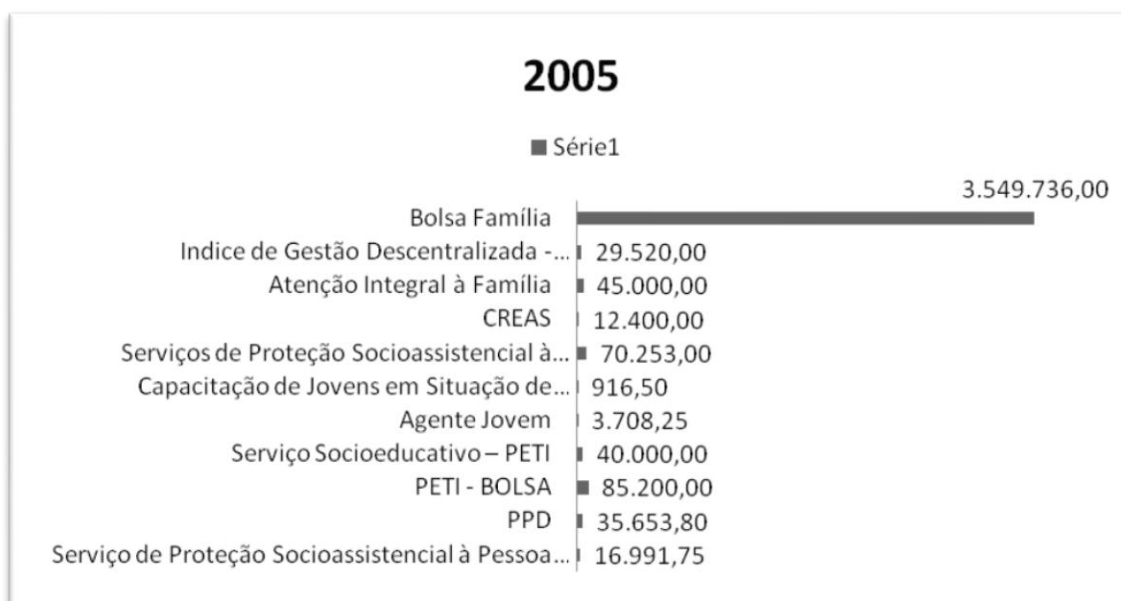
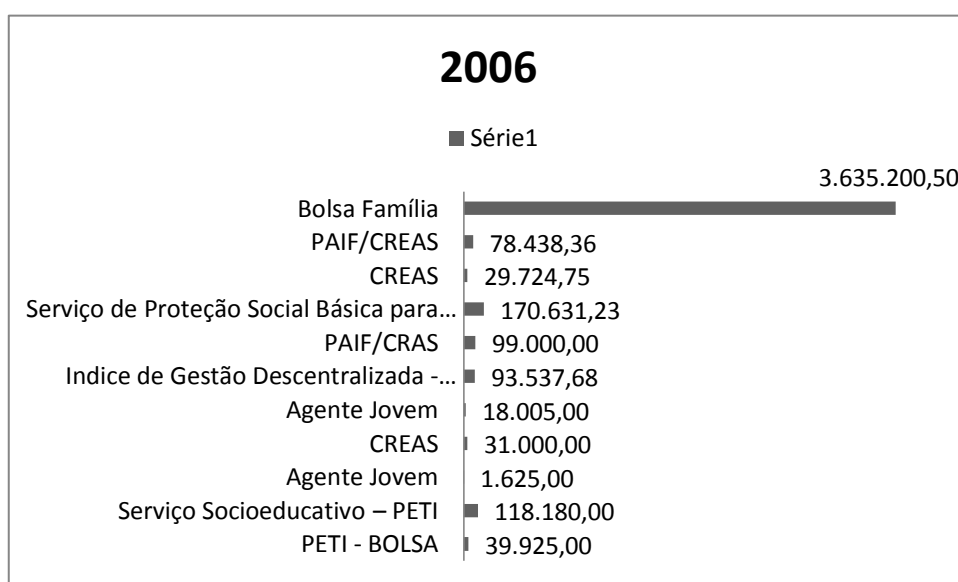


Figura 10 - Repasses de recursos federais para o FMAS de Currais Novos em 2005

Fonte: Portal da transparência: www.portaldatransparencia.gov.br

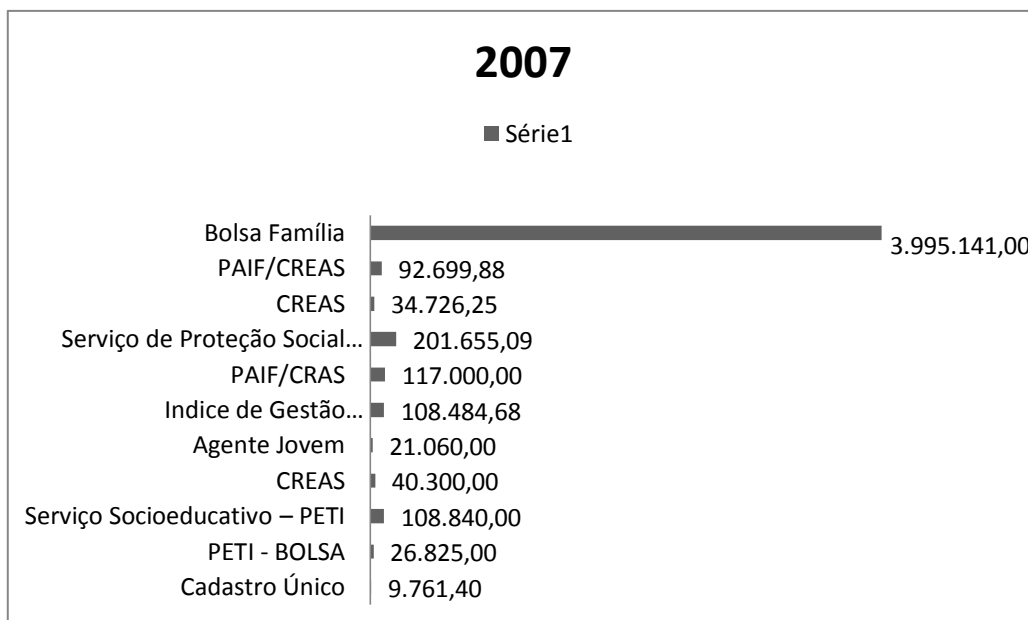
Os recursos destinados ao Bolsa Família são, pois, majoritários – se comparados ao custeio de outros programas e serviços. Depois do PBF, o PETI representa a segunda maior destinação de recursos, seguido pelos serviços de proteção social à crianças e aos adolescentes. Também os serviços de proteção social básica alocam uma quantidade ínfima de recursos, quando confrontados com os daquele programa. É bom lembrar que em 2005 o CRAS estava ainda incipiente; a nossa percepção é a de que, naquele ano, já se fazia necessário aumento do repasse da União para que houvesse a potencialização desses serviços.



Quadro 11 - Repasses de recursos federais para o FMAS de Currais Novos, em 2006

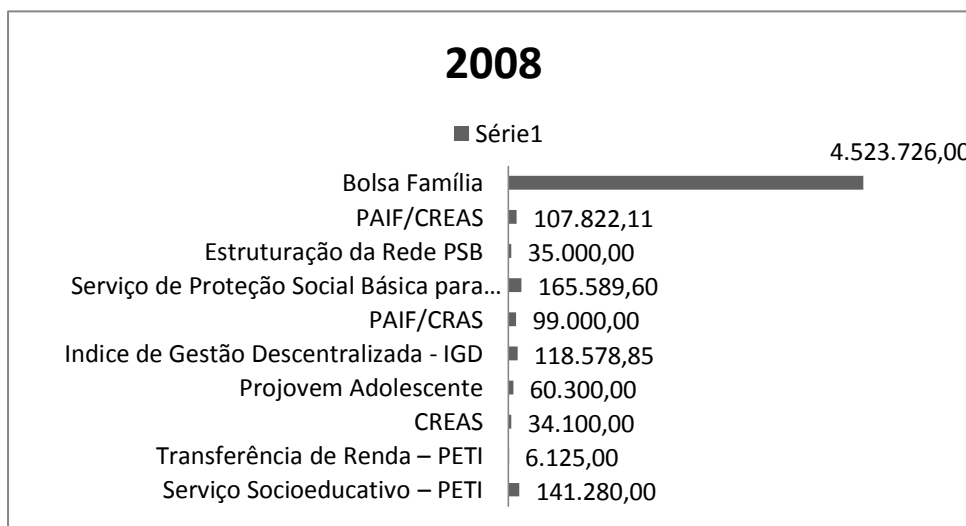
Fonte: Portal da transparência: www.portaldatransparencia.gov.br

Em 2006, houve aumento no orçamento para todos os serviços, programas e projetos. Observamos que a concentração foi maior no PAIF/CREAS, no PAIF/CRAS e no PETI – nesse, na modalidade socioeducativa. De modo geral, ainda há grande disparidade de investimento entre os programas de renda mínima e os serviços de proteção social básica – serviços estes que objetiva a prevenção das vulnerabilidades.



Quadro 12 - Repasses de recursos federais para o FMAS de Currais Novos em 2007
 Fonte: Portal da transparência: www.portaldatransparencia.gov.br

Continua, em 2007, a tendência de aumento nos investimentos financeiros na assistência social. Observamos que nesse período houve uma migração de investimentos do PETI bolsa para o PETI socioeducativo. Essa modificação decorre de transformações sofridas pelo programa. A proteção social básica a crianças e a adolescentes superaram o valor dos investimentos do PETI bolsa, que no ano anterior era o segundo serviço no *ranking* de alocação de recursos.



Quadro 13 - Repasses de recursos federais para o FMAS em 2008
 Fonte: Portal da transparência: www.portaldatransparencia.gov.br

Do período analisado em nosso estudo, observamos que foi em 2008 que houve maior alocação de recursos para a assistência social. De forma geral, foi nesse ano que o montante de verba repassada para o município atingiu o ápice. Grande parte desses investimentos ficou concentrada no PBF. Houve também queda nos investimentos do CRAS, de R\$ 117.000,00 em 2007 para R\$ 99.000,00 naquele ano. O que confirma declínio dos investimentos da proteção social básica e maior concentração de recursos no programa bolsa família.

Por entender que o orçamento é um dos maiores responsáveis pelos entraves percebidos na gestão municipal da assistência na cidade em análise, percebemos que os problemas enfrentados no financiamento da política da assistência social extrapolam o espaço da gestão e são agravados por outros, existentes no interior da própria gestão, dentre os quais destacaremos três.

O primeiro reside no fato de o município não cumprir com seus gastos planejados, fato que não pode ser entendido como resultado da escassez de recursos, como afirma a gestora, mas como consequência da falta de compromisso político com assistência, haja vista que a gestão investiu menos de 10%, desses gastos. Ainda assim, a cada ano o município apresentava um crescimento dos gastos planejados, apesar de suas experiências negativas quanto ao cumprimento dos planos.

Outro problema a ser apontado, é a concentração de recursos no financiamento do (PBF), pois embora reconhecendo a importância desse programa, consideramos que a forma como este tem se materializado se restringindo ao repasse de verba para os usuários, sem a devida “promoção e inserção social dos usuários da política”.

Paralelo ao crescimento dos gastos com o BPF, tem-se uma insuficiência orçamentária em outros serviços da política, como é caso da proteção social básica. Essas características bloqueiam a perspectiva de prevenção de vulnerabilidades imbuídas no sistema, além de favorecer o clientelismo e o populismo e dificultar a superação das ações meramente mediatas.

O último problema que abordamos aqui, existente no interior da gestão, é a falta de transparência dos recursos quanto à sua destinação. Quanto a isso, destacamos o papel do Conselho Municipal, que deve fiscalizar os gastos – fato que não tem acontecido de forma pragmática no município. Como veremos adiante, a execução orçamentária de 2008 não consta no relatório de gestão. Dessa forma, podemos dizer que a implementação do SUAS e a instauração do controle social não alteraram a situação de falta de transparência na aplicação

dos recursos. Ela fere a democracia, reforça o autoritarismo político e a privatização do público.

4.6 Relatório de Gestão

De acordo com a NOB/SUAS, o relatório de gestão destina-se a sintetizar as ações realizadas pela gestão, no sentido de tornar transparentes as ações implementadas. Nesse sentido,

O Relatório de Gestão destina-se a sintetizar e divulgar informações sobre os resultados obtidos e sobre a probidade dos gestores do SUAS às instâncias formais do SUAS, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo. Sua elaboração compete ao respectivo gestor do SUAS, mas deve ser obrigatoriamente referendado pelos respectivos conselhos. (NOB/SUAS, 2005, p.41)

Currais Novos elaborou três relatórios de gestão. A principal finalidade desses documentos é informar a sociedade as ações realizadas no âmbito da assistência social. Eles devem ser feitos pela gestão e aprovados pelo Conselho Municipal para, depois, ser encaminhados à Câmara Municipal. É um documento público, que deve estar à disposição dos cidadãos.

A realidade do município nos mostrou que há disparidades entre o que deveria ser e o que de fato acontece em Currais Novos, visto que a materialização desse instrumento apresenta fragilidades no conteúdo, na publicização, na elaboração e na aprovação do Conselho e da Câmara.

Em Currais Novos, o relatório elaborado é encaminhado à SETHAS/RN, que o arquiva. O órgão gestor estadual informou prestar assessoria na elaboração do documento. A gestora municipal da cidade, por sua vez, ressaltou que o documento é elaborado pela equipe técnica da Secretaria Municipal. Como já ressaltamos anteriormente, essa “equipe” é composta por apenas uma funcionária.

Embora tendo o Conselho Municipal informado que avalia esses relatórios, aprovando-o ou não, percebemos que no ano de 2008 não há a assinatura do seu presidente; que o Conselho também não dispõe de nenhum deles em seus arquivos; e que os relatórios também não foram encaminhados à Câmara Municipal, acarretando a não prestação de contas à sociedade, o que fere os princípios democráticos que ancoram a política aqui discutida.

Sobre seus conteúdos, os relatórios de 2006 e de 2007 contemplam a descrição do órgão gestor, perpassando pela questão da infraestrutura, dos recursos humanos, de endereço, além de abordarem dados sobre o fundo municipal, sobre o planejamento e sobre o

monitoramento e a avaliação. Eles descrevem ainda os recursos gastos com as ações assistenciais, mas apresentam contradições em tais dados; expõem também os programas, projetos e serviços que compõem a rede socioassistencial e discorrem sobre os resultados de todas as ações realizadas de forma subjetiva, sem, contudo, discuti-los.

Também percebemos que na descrição das ações não houve as devidas ponderações no que tange à outras que a secretaria congrega, como, por exemplo, aquelas voltadas para o trabalho e para habitação. As informações sobre as ações da secretaria apareceram aglomeradas, como se todas fizessem parte da assistência social. Notamos, ainda, que há um certo apelo político e uma propaganda da gestão que nos fazem pensar em práticas populistas e clientelistas, pois percebe-se fortemente essa questão em várias partes do texto, sobretudo na apresentação.

O relatório de 2008, diferentemente dos anteriores, não traz dados suficientes sobre a gestão: não discorre sobre os recursos financeiros e não apresenta nenhuma informação sobre o monitoramento, avaliação e planejamento. Até a finalização dessa pesquisa, não se encontrava nos arquivos da Secretaria Trabalho da Habitação Assistência Social SETHAS do Estado do Rio Grande do Norte, e não foi encaminhado à Câmara Municipal. Dessa forma, concluímos que os relatórios de gestão se distanciam do que está posto no SUAS, evidenciando, assim, fragilidades na adesão a esse sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos a pesquisa como um processo de aproximação da realidade traduzido por meio do olhar do pesquisador. Esse olhar, embora fidedigno, é parcial e limitado diante da complexidade da realidade. Sendo assim, acreditamos que as ciências humanas não produzem verdades absolutas, mas verdades parciais em constantes processos de rupturas e de construções.

As considerações aqui expostas compõem-se dessa apreensão parcial da realidade, que, embora trazendo fatos que correspondem ao real, não dão conta da complexidade da realidade estudada nem esgota as indagações surgidas durante a aproximação com o objeto pesquisado.

Ressaltamos aqui que o exame da realidade a consequente discussão sobre as questões geradas por ela, apesar de aprofundadas, não nos permitem fazer generalizações, pois trata-se de um estudo de caso de uma determinada realidade que tem aspectos peculiares. Não obstante, reconhecemos que os resultados dessa pesquisa podem possibilitar uma aproximação com outras realidades, pois Currais Novos, mesmo apresentando particularidades que possam distingui-la de outros municípios brasileiros, expõe também semelhanças com grande parte deles, sobretudo com os do Rio Grande do Norte.

Mediante nossa pesquisa, estamos convencidas da importância de se estudar os instrumentos de gestão e o seu papel na condução da política de assistência social. Desde a Constituição de 1988, o Estado aparece como condutor dessa política – o que amplia a necessidade do debate sobre os problemas e sobre as dificuldades por que perpassam a gestão da política de assistência social. Os instrumentos de gestão, por sua vez, são os meios pelos quais se operacionaliza a gestão; são ferramentas gerenciais de suma importância, que devem, portanto, ser analisados com minúcia e debatidos à exaustão.

Reafirmamos que a concepção de gestão pública deste nosso estudo não se restringe somente às formas e aos conceitos gerenciais ligados às teorias da administração pública. Nosso olhar sobre o tema ultrapassa esse limite a fim de compreender a gestão dentro de um contexto mais amplo, visão esta que contempla a dinâmica societária e as contradições entre as classes sociais. Do mesmo modo deu-se a nossa compreensão sobre a assistência social, haja vista que as contradições macrosocietárias se refletem a todo momento na política de assistência, ocasionando processos de ruptura e de continuidades, de avanços e de retrocessos

como partes de um mesmo processo. Sendo assim, percebemos que a gestão do SUAS apresentou, contraditoriamente, progressos e retrocessos em sua operacionalização.

Passados quatro anos de implementação desse sistema no município de Currais Novos, podemos afirmar duas coisas sobre ela. A primeira é que ainda está distante de ser efetivado como deveria, mesmo considerando a processualidade da implementação de uma política pública e a recente adesão do município ao SUAS; a segunda é que apresenta problemas, cujos principais nos esforçamos em registrar neste trabalho. Embora estejamos tratando da operacionalização dos instrumentos de gestão, os problemas apontados aqui perpassam toda a gestão, uma vez que estes instrumentos não estão desconectados da forma gerencial da política no âmbito municipal.

A pesquisa revelou que a forma de adesão do município ao SUAS foi problemática devido à falta de preparação adequada do mesmo. Embora divulgada essa adesão e medidas de capacitação profissional tenham sido tomadas, ela se efetivou muito mais em seus aspectos burocráticos que em uma mudança real de concepção sobre a assistência social, com a devida incorporação dos princípios e diretrizes do SUAS em sua materialização. Outro destaque nosso é o modo como se deu a descentralização no contexto brasileiro, que se aproximou muito mais de uma desconcentração política administrativa, de uma transferência de responsabilidades da esfera federal para a municipal.

Ressaltamos que grande parte dos pequenos municípios do país não tem autonomia financeira para custear suas políticas, comportando-se como meros executores das políticas planejadas em nível federal. Essas afirmações foram percebidas em Currais Novos no âmbito na política de assistência, sendo então consideradas como um dos problemas enfrentados pela gestão da assistência.

Há também a questão relacionada ao papel do ente federativo estadual na descentralização da assistência. Ele se eximiu de boa parte do que poderia ser suas responsabilidades. Percebemos na realidade estudada a ausência da máquina estatal, uma vez que em Currais Novos o nível Estadual não contribui com apoio técnico e/ou financeiro; não há formas de regulação claras sobre o seu papel nesse contexto de descentralização da política de assistência.

O estudo nos mostrou que embora considerando que os Recursos Humanos assumem um papel central e singular quanto a materialização das prerrogativas do (SUAS), e que portanto, destinaram-se a esse público a NOB/RH que se propõe a garantir as condições de trabalho necessárias e a valorização dos trabalhadores da assistência, entendemos que muito

pouco foi cumprido dessa norma em Currais Novos. Onde os trabalhadores não dispõem de um plano de cargos carreiras e salários, não houve concurso público para esta área, soma-se a isso a insuficiência dos recursos humanos e a ausência de medidas com vistas a constante qualificação.

O estudo nos mostrou ainda que, embora se considere o fato de que os Recursos Humanos assumam papel central e singular na materialização das prerrogativas do SUAS, muito pouco de suas normas foi cumprido em Currais Novos, município cujos trabalhadores da assistência social não dispõem de um plano de cargos, carreiras e salários; que não realizou concursos públicos para a área, gerando insuficiência de recursos humanos; e que não se preocupou em tomar medidas com vistas a um processo de qualificação funcional permanente. Foi o reconhecimento da importância dos Recursos humanos na implementação do SUAS que fez com que fosse aprovada a NOB/RH, objetivando a garantia das condições de trabalho dos trabalhadores da assistência e a sua valorização.

Os recursos destinados à assistência passaram a ser fonte de problemas, uma vez que sua insuficiência é notória, sobretudo no que compete ao financiamento dos serviços. Há uma concentração de recursos voltados para a política da assistência no programa de transferência de renda Bolsa Família, que aglutina a maior parte dos recursos. O total do repasse anual chega a ser maior do que o da educação e o da saúde. Outra questão relacionada ao financiamento é a reduzida participação do município no cofinanciamento. A sua contrapartida é irrisória, estando restrita à APAE – fato que nega os princípios da descentralização e reforça a nossa afirmação sobre a existência de problemas.

Os dados analisados indicam que a gestão democrática e participativa está longe de ser concretizada. Observamos vários fatos que negam as proposições do SUAS, como, por exemplo, a ausência de um controle social adequado; a falta de participação dos usuários nos rumos da política; e a falta de divulgação apropriada das ações e dos resultados dessa política. Essa realidade está estreitamente ligada aos aspectos conservadores que ainda se fazem presentes na assistência social no Brasil. A não concepção da assistência como política pública e as práticas clientelistas, que disfarçadamente apareceram no contexto da pesquisa com diversas roupagens, ainda se fazem presentes.

Esses problemas contribuem para a ineficácia na materialização dos instrumentos de gestão. Embora requisito fundamental para a condução da gestão, os quatro instrumentos (orçamento; planejamento; gestão da informação, monitoramento e avaliação; e o relatório de gestão) não estão sendo implementados; quando o são, apresentam dificuldades e disparidades

em relação às suas proposições. Podemos dizer, portanto, que, mesmo reconhecida a importância desses instrumentos e efetivada a sua regulamentação, muito pouco se avançou no cotidiano da política de assistência em Currais Novos. Como afirmado anteriormente, os instrumentos de gestão enfrentam problemas em sua efetivação, fato que leva ao aprofundamento de vários problemas na política, que precisam ser superados a partir das novas proposições do SUAS.

A não operacionalização adequada dos instrumentos de gestão em Currais Novos também traduz os problemas em nível da gestão, fato do qual concluímos que, apesar dos quatro anos de implementação do SUAS, o sistema foi incapaz de resolvê-los; problemas estes como a falta de planejamento, de controle social e de intersetorialidade. Deduzimos também que há disparidade entre a regulamentação do SUAS e a sua execução.

É necessário afirmar que os problemas aqui citados não são endógenos à gestão; pelo contrário: eles refletem, em parte, determinações macrosocietárias que contribuem para o seu agravamento – o que ocorre também por conta da somatória com outros problemas próprios da forma de gerir a política da assistência no município. Finalmente, podemos afirmar que a realidade estudada é marcada por percalços que dificultam a materialização dos instrumentos analisados – instrumentos estes que, por sua vez, perpetuam os problemas na gestão e não ajudam em sua superação. Se devidamente implementados, os instrumentos em análise podem favorecer a eficácia dos serviços oferecidos no âmbito da política e contribuir para alargar os espaços e a efetivação democrática preconizada pelo sistema. Em suma, podem cooperar para materialização de uma gestão verdadeiramente democrática e participativa, que atenda aos anseios dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Avaliação da política social no Brasil neoliberal: Instrumento de controle exercício pela população ou sobre a população? In: **Serviço Social e Sociedade**. nº 92 São Paulo; Cortez.2007.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão. **Políticas e poder: o discurso da participação**. São Paulo/Natal: Ed. Hominem/Coop. Da UFRN, 1995.
- ARRETCHE, M., 1997. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: **A Miragem da Pós-modernidade: Democracia e Políticas Sociais no Contexto da Globalização** (S. Gerschman & M.L.W. Vianna, orgs.), p 127-152. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- ARRETCHE, Marta . **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programa Sociais**. Dados (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-457, 2000.
- ARRETCHE, Marta . **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2007.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Notas para um Balanço Crítico do SUAS: a título de Prefácio**. In Revista Em Foco. nº 5, Conselho Regional de Serviço Social, Rio de Janeiro. 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 2. ed. Temas & questões. São Paulo. Cortez. 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social).
- BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- BERRO. Eloísa Castro. Organização e Gestão: Planejar Localmente para descentralizar e Democratizar o Direito. In Assistência Social: Uma nova Agenda para a cidadania. Cadernos de textos. **IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília**, dez. 2003.
- BONDER, Cíntia. **O assistente social e o planejamento participativo**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 78, ano XXV, São Paulo, Cortez, 2005.
- BOSCHETTI, Ivanete ; SALVADOR, Evilásio da Silva . Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. Serviço Social e Sociedade, v. XXVI, p. 25, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social: Fundamentos e História**. 2. ed. Temas & questões. São Paulo. Cortez. 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social).
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: Um direito entre a originalidade e o conservadorismo**. Brasília, UNB, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio da Silva. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 73, p. 25, 2006.

BRANDÃO, Daniel. **Ferramentas para a qualificação das políticas públicas para a infância e adolescência**. VI Seminário Pró – Conselho A cidadania das crianças e dos adolescentes e seu impacto na democracia Instituto Telemig Celular - Julho 2006 VI Seminário Pró-Conselho Monitoramento e Avaliação. Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. 2003.

BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social**, publicado no DOU de 28 de outubro de 2004.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL, **SUAS: Orientações acerca dos conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social** (Cartilhas para conselheiros da assistência social) Brasília, MDS/CNAS/UNESCO, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (Cras)**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Plano decenal de Assistência Social: SUAS Plano 10**. Brasília, 2007.

CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. **Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira** In: VERGANA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. Proposta para uma Gestão Pública Municipal Efetiva. 2ª edição. São Paulo, FGV. 2004. (Coleção Prática).

CAMPOS, Edval Bernardino. **O Protagonismo do usuário da Assistência Social na Implementação e Controle Social do SUAS**. In: Coletânea de Textos Participação e Controle Social no SUAS: Subsídios para o debate. CNAS. Brasília 2009.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. In: RICO, Elizabete de Meo; RAICHELIS, Raquel. Gestão Social uma questão em debate. Organização. São Paulo: Educ/IEE, 1999.

COLIN, Denise Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo concepções e compromissos. In: BATTINI, Odária. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras. 2007.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. **LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social anotada**. Editora Veras. São Paulo. 1999.

CONGEMAS. **Colegiado de Gestores Municipal da Assistência Social**. Disponível em <http://www.congemas.org.br/portaria385.html>. Acesso em 24 de outubro de 2008.

CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Proposta para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. 2ª edição. São Paulo, FGV. 2004. (Coleção Prática).

COSTA Lucia Cortes; BATTINI, Odária. Estado e políticas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, Odária. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras. 2007.

COSTA, Frederico Lautosa; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. In: VERGANA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Proposta para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. 2ª edição. São Paulo, FGV. 2004. (Coleção Prática).

COSTA, Suely Gomes. **Balço Crítico do SUAS: Assistência x Assistencialização**. In Revista Em Foco. nº 5, Conselho Regional de Serviço Social, Rio de Janeiro. 2009. (mesa redonda).

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**. In: UNESCO. (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. 1 ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009, v. 1, p. 205-217.

CUNHA, Augusto Paulo Guimarães; COSTA, Frederico Lautosa; Pensar o desenvolvimento a partir do local: Novo desafios para os gestores públicos. In: VERGANA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Proposta para uma gestão Pública Municipal Efetiva**. 2ª edição. São Paulo, FGV. 2004 (Coleção prática).

CURRAIS NOVOS, Conselho Municipal de Assistência Social “Fotografia da Assistência Social do município de Currais Novos na perspectiva do SUAS”– Relatório da V Conferência Municipal de Assistência Social. Currais Novos: CMAS. 2005.

CURRAIS NOVOS, Secretaria Municipal do Trabalho da Habitação e da Assistência Social. **Relatório anual de gestão da Política Municipal de Assistência Social**. Currais Novos 2007.

CURRAIS NOVOS, Secretaria Municipal do Trabalho da Habitação e da Assistência Social. **Relatório anual de gestão da Política Municipal de Assistência Social**. Currais Novos 2006.

CURRAIS NOVOS, Secretaria Municipal do Trabalho da Habitação e da Assistência Social. **Relatório anual de gestão da Política Municipal de Assistência Social**. Currais Novos 2008.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Org.); RICO, E. (Org.). **Gestão Social - uma questão em debate**. São Paulo: EDUC, 1999.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis ; MESTRINER, M. L. ; PAZ, R. D. O. ; NERY, V. . **Planos de Assistência Social:** diretrizes para sua elaboração. 1ª. ed. Brasília: MDS e IEE-PUCSP, 2008. v. 3. 104 p.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis ; PAZ, R. D. O. ; MESTRINER, M. L. ; NERY, V. . **Sistema Único de Assistência Social:** configurando os eixos da mudança. Brasília: IMDS e IEE-PUCSP, 2007 (Cadernos Temáticos).

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis ; PAZ, R. D. O. ; MESTRINER, M. L. ; NERY, V. . **Desafios da Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios e Estados.** Brasília: MDS e IEE-PUCSP, 2007 (Caderno Temático).

KAUCHAKJE, Samira; DELAZARI, Luciene Stamato; PENNA, Manoel Camillo. **Sistema de informação da política de assistência social.** Redes sociais e rede socioassistenciais: inclusão e controle social. In: BATTINI, Odária. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate.** São Paulo: Veras. 2007.

DELGADO, Guilherme C. Política Social e distribuição de renda. **Le Monde Diplomatique Brasil.** Jan. 2009.

DOWBOR, Ladislau. A gestão Social em busca de paradigmas. In: **Gestão Social: Uma questão em debate.** RICO, Elizabeht de Melo; RAICHELIS, Raquel. Instituto de Pesquisa Social da PUC-SP. São Paulo, Educ. 1999.

RAICHELIS, Raquel. Gestão Social uma questão em debate. Organização. São Paulo: Educ/IEE, 1999.

NEGRILHO FILHO, Orides. Inclusão digital e gestão municipal. Curitiba.2007.Dissertação.Pontifica Universidade Católica do Paraná. Orientador: Klaus Frey.

FIORI, José Luís. **Estado de Bem- Estar Social:** Padrões e Crises: Disponível em: <www.ilea.usp.br/artigos>. Acesso em: 13 fev. 2009.

FIORI, José Luiz. **Os modelos falsos.** 2. ed. Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro. 1997.

FLEURY, Sonia. Políticas Sociais e democratização do Poder local. In: VERGANA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. Proposta para uma Gestão Pública Municipal Efetiva. 2ª edição. São Paulo, FGV. 2004. (Coleção Prática)

FRITSCH, Rosângela. **Planejamento estratégico: instrumental para intervenção do serviço social?** Revista Serviço Social e Sociedade, n. 52, ano XVII, dezembro de 1996.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição. Evolução Urbanística de Curras Novos. Monografia para o título de professora assistente na UFRN, Natal/RN. 1981

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 15 de novembro de 2008.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil.** In: Serviço Social e Sociedade, nº. 56, ano XIX. São Paulo: Cortez, 1998.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre Territórios de Vida e Territórios Vividos**. São Paulo, Cortez, 2005.

LIMA, Terezinha Moreira. **Descentralização e Controle Social**. In: Políticas Públicas, v.4, nº. 1/2, 2000.

LOBO, Thereza. A avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão: In RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de Políticas sociais: Uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, 2007.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do Suas. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 87, São Paulo: Cortez, 2006. p.76 – 95.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MARTINS, José de Souza. **O Poder do atraso**. Ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTINS, Valdete de Barros; PAIVA, Beatriz Augusto. A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: Uma Nova agenda para a cidadania no governo Lula. In: **Serviço Social e Sociedade** nº 73. Cortez, São Paulo. 2003.

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11a. ed. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: ABRASCO, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão Estratégica municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

MOTTA, Roberto Paulo. A Gestão Estratégica do Município. In: VERGANA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Proposta para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. 2ª edição. São Paulo, FGV. 2004. (Coleção Prática).

MUNIZ, Egli. SUAS e os serviços socioassistenciais. **Revista Social e Sociedade** nº 88. São Paulo : Cortez, 2006

NETTO, José Paulo. Repensando o balanço neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Paulo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: **O Desmonte da Nação: Balanço do governo FHC**. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo á brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Paulo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático, São Paulo: Paz e Terra, 1995.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social: Um análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo. Cortez. 2003.

OLIVEIRA, Iris Maria. **Assistência Social Pós-LOAS em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso,** São Paulo, 2005. Tese (Doutoramento em Serviço Social)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

OLIVEIRA, José Antônio Puppium de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas.** Revista RAP, Rio de Janeiro mar/abr 2006, p. 23-45.

PAIVA, Beatriz. **O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização em debate.** Serviço Social e Sociedade, v. 87, p. 05-24, 2006

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** In: Revista Rae-debate vol. 45 • nº1 CEPEAD-UFMG. 2004

PEREIRA-BRESSER, Luis Carlos. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado.** In: Pereira - Bresser, Luiz Carlos, Wilhelm, Jorge and Sola, Lourdes, organizadores, pg. 67-116. Sociedade e Estado em transformação. UNESP/ENAP, 1998.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológica: In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de Políticas sociais: Uma questão em debate.** São Paulo, Cortez, 2007.

PINHO, J. A. G. ; SANTANA, M. W. . **Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual.** In: 22º ENANPAD, 1998, FOZ DO IGUAÇU. 22º ENANPAD - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RIO DE JANEIRO : ANPAD, 1998. v. 01. p. 68-68.

PNUD, **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/home/>. Acesso em 08 de junho de 2008.

PORTO, Maria Célia da Silva. **A condição do Estado Assistencialista no Brasil Pós-Constituinte: Um exame sobre as determinações das políticas sociais brasileiras em face das imposições do ajuste neoliberal.** Maceió – Alagoas, editora UFAL, 2007.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel ; BEHRING, E. R. ; MOTA, A. E. ; BOSCHETTI, I. ; S.BRAVO, M. I. ; CORREIA, M. V. C. . Democratizar a Gestão das Políticas Sociais - um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: Ana Elizabete Mota; Maria Inês de S. Bravo; Roberta Uchôa; Vera Nogueira; Regina Marsiglia; Luciano Gomes; Marlene Teixeiraa. (Org.). **Serviço Social e Saúde - formação e trabalho profissional.** 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006, v. , p. 73-87.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade**. Revista: Lua Nova, São Paulo, n° 69, p. 13-48. 2006

REIS, Carlos Nelson; HERPICH, Marta Correr. **A descentralização Político-administrativa da Assistência**. Disponível em: < <http://www.fee.rs.gov.br>.> Acesso em: 13 jun. de 2007.

REZENDE, D. A. ; [GUAGLIARDI, J. A.](#) . Sistemas de informação e de conhecimentos para contribuir na gestão municipal. Produto & Produção, Porto Alegre - UFRGS, v. 8, n. 3, p. 45-62, 2005.

REZENDE, D. A; SCHNEIDER, C. H ; DIAS, N. C. Protótipo de um sistema de informação para governança municipal e urbana com mapeamento de experiências. In: II Seminário de Gestão de Negócios FAE Centro Universitário., 2005, Curitiba. **Anais do II Seminário de Gestão de Negócios FAE Centro Universitário**. Curitiba : UniFAE, 2005. v. 1. p. 1-7.

RICHELIS, Raquel. Assistência Social e Esfera pública: os conceitos no exercício do controle social. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo; Cortez. 1998.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A política de Assistência Social: Uma análise à Luz da democratização da Gestão**: In Revista Serviço Social em Revista. Volume 4 n° 1. São Paulo 2001.

RODRIGUES, Mavi Pacheco. **Balanco Crítico do SUAS: Assistência x Assistencialização**. In Revista Em Foco. n° 5, Conselho Regional de Serviço Social, Rio de Janeiro. 2009 (mesa redonda).

SALVADOR Evilásio da Silva. **O financiamento e o destino dos recursos da seguridade Social no Brasil**. 2008. 0 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, . *Orientador*: Ivanete Salete Boschetti.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

SANTOS. Silva de Moraes. Questões e desafios da luta por direitos. In: **Revista Inscrita**, n 10. Brasília. CFESS, novembro de 2008.

SAUL, Ana Maria. Avaliação participante: Uma abordagem crítico transformadora: In RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de Políticas sociais: Uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, 2007.

SCHNEIDER, C. H. ; DIAS, N. C. ; REZENDE, D. A. . Protótipo de um sistema de informação para governança municipal e urbana com mapeamento de experiências. In: II Seminário de Gestão de Negócios FAE Centro Universitário., 2005, Curitiba. **Anais do II Seminário de Gestão de Negócios FAE Centro Universitário**. Curitiba : UniFAE, 2005. v. 1. p. 1-7.

SILVA, Ademir. **A gestão da Seguridade Social Brasileira**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maisa Miralva ; CAMPOS, Edval Bernardino . **Assistência Social como política de inclusão**: Balanço da sua implantação e perspectiva. Brasília - DF: Ministério da

Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social, 2003 (Caderno de Textos Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda a Cidadania).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; GUILHOS, Maria Virgínia Moreira; CRUZ, Glaucejane Gualhado; SILVA, Andréa Monique Loreiro. Comunidade Solidária: Contradições e debilidades do discurso. In: **A Comunidade Solidária: O não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo. Cortez. 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; SOUZA, Salviana de Maria P. S; LOPES, Ângela Maria da Silva; ARAÚJO, Cleonice Correia. A descentralizado da Política de Assistência Social: da Concepção a realidade. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel ; COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Um estudo avaliativo de sua implementação. In: **XI Encontro Nacional de Pesquisadores**. São Luiz. (2008)

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil**: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Caderno nº 48.NEPP, UNICAMP. São Paulo. 2000.

SILVEIRA, Irma Matias Moroni da. **A descentralização da Assistência Social no Ceará: Caminhos e descaminhos**. (Tese) Universidade Federal de Pernambuco. Recife 2007. Orientador: Ana Cristina Souza Vieira

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: Institucionalidades e práticas. In: BATTINI, Odária. **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras. 2007.

SOARES, Laura Tavares R. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. 2ª ed.** São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Joabel Rodrigues. **Totoró, Berço de Curris Novos**. Edufarn. Natal. 2008.

SOUZA. Celina. Federalismo e Decentralização na Constituição de 2005: Processo decisório, conflitos e Alianças. In: **Revistas dados** nº 44. Rio de Janeiro.

SPOSATI, Aldaísa. Democratização da Organização e da gestão do Sistema Único de Assistência Social: Observações a partir da gestão Local: In Assistência Social: Uma nova Agenda para a cidadania. Cadernos de textos. **IV Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília**, dez. 2003.

SPOSATI, Aldaísa. Desafios do Sistema de proteção social. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Janeiro de 2009.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **A Menina LOAS**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. 6. ed. São Paulo: Cortez 1995.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade** nº 87. São Paulo. Cortez. 2006.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Texeira. **Os direitos Sociais (Dos desassistidos) Sociais**. São Paulo. Cortez. 1989.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, v. XXII, n. 68, nov. 2001.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidades e intersectorialidade da política de assistência social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 77, p. 30-53. Cortez, 2004.

STEIN, R. H. **Descentralização e Assistência Social**. Cadernos Abong, São Paulo, v. 20, p. 05-20, 1997.

STEIN, R. H. **Implementação de Políticas Sociais descentralização político-administrativa**. In: In: V.V.A.A. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo IV. Brasília: UnB, 2000.

TANEZINI, T. C. Z; ZAVARIS, T. C. **Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais**. Ser Social (UnB), Brasília, v. v.1, n. 14, p. 13-44, 2004.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da informação no SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 87. São Paulo: Cortez, 2006. p. 178-201.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento e os Fundos de Assistência Social no Suas. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – n.2: Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. p. 22-34.

VAITSMAN, Jeni. **Monitoramento e avaliação de programas sociais – principais desafios Curso de Formação de Multiplicadores**. ENAP Subprojeto 1: Formação de Multiplicadores e de Gerentes Sociais que atuam na Proteção Social não Contributiva e Constituição da Rede Descentralizada de Capacitação. Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome (MDS). Brasília, 2009.

VERGANA, Sylvia Constant. Características do Mundo Contemporâneo e as Repercussões na Gestão Municipal. In: VERGANA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Proposta para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. 2ª edição. São Paulo, FGV. 2004. (Coleção Prática)

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. 1996 “Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público”. In: **São Paulo em perspectiva** (São Paulo: Seade) Vol. 10, Nº 4, Out.-Dez.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. 1999 “Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o Mercado”, in: Melo Rico, Elizabeth e Raquel Raichelis (orgs.) **Gestão social-uma questão em debate** (São Paulo: IEE/EDUC).

WANDERLEY, Luiz Eduardo Waldemarin ; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis . Gestão Pública Democrática no Contexto do Mercosul. In: Gerônimo de Sierra. (Org.). **Los rostros**

del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal. 1ª ed. Buenos Aires: Clacso/Asdi, Buenos Aires, 2001, v. , p. 155-182.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita, A Política Social Brasileira nos Anos 90: Refilantropização da Questão Social. Cadernos do CEAS, n. 164, Salvador. jun./ago, 1996, p. 37-51.