



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

SOFIA ULISSES SANTOS

**DELINEAMENTOS DA GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NA PARAÍBA**

JOÃO PESSOA – PB
2017

SOFIA ULISSES SANTOS

**DELINEAMENTOS DA GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NA PARAÍBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Marinalva de Sousa Conserva
Coorientadora: Dra. Alice Dianezi Gambardella

JOÃO PESSOA – PB
2017

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S237d Santos, Sofia Ulisses.

Delineamentos da gestão municipal da política de
assistência social na Paraíba / Sofia Ulisses Santos. -
João Pessoa, 2017.
130 f. : il.

Orientação: Marinalva de Sousa Conserva.
Coorientação: Alice Dianezi Gambardella.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Política Social. 2. Assistência Social. 3. SUAS. 4.
Gestão da Proteção Social. I. Conserva, Marinalva de
Sousa. II. Gambardella, Alice Dianezi. III. Título.

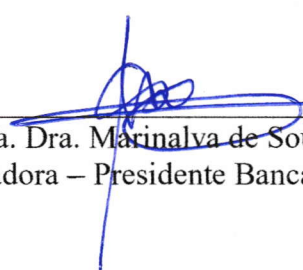
UFPB/CCHLA

SOFIA ULISSES SANTOS

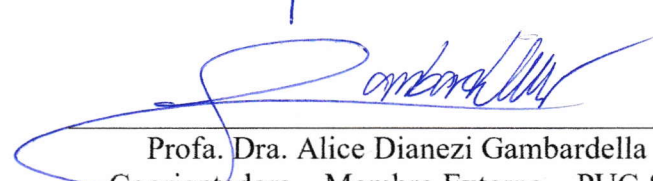
**DELINEAMENTOS DA GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NA PARAÍBA**

Aprovado em 28 de setembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

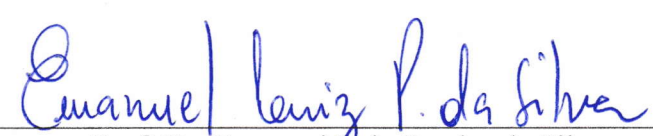


Prof. Dra. Marinalva de Sousa Conserva
Orientadora – Presidente Banca PPGSS/UFPB



Prof. Dra. Alice Dianezi Gambardella
Coorientadora – Membro Externo – PUC-SP

Prof. Dra. Maria Aparecida Ramos de Meneses
Membro Interno– UFPB



Prof. Dr. Emanuel Luiz Pereira da Silva
Membro Externo – FIP - PB
PPG

AGRADECIMENTOS

Percorrer a caminhada em busca do desejo de ingressar e concluir o mestrado não é uma tarefa fácil. E com certeza não estive sozinha durante essa jornada, várias pessoas construíram junto comigo esse projeto de vida, por isso meu sentimento é de gratidão!

Gratidão a Deus, pela permissão da minha existência e pela certeza da sua presença em minha vida em todos os momentos, me conduzindo nesse processo de formação, dando-me condições de seguir sempre em frente, mesmo quando os caminhos pareciam solitários e adversos. Sou vitoriosa!

Meu agradecimento especial ao meu esposo Antônio Justino, meu companheiro de vida, meu maior incentivador e admirador nesse processo. Proporcionou-me todas as condições para concluir esse mestrado. Sempre esteve ao meu lado, dialogando, orientando, revisando meus escritos, construindo essa dissertação comigo, marido você agregou valor ao meu mestrado! Amo-te!

Agradecer a toda minha família, principalmente a minha mãe Loura e minha irmã Sálvia. Dedico essa conquista a vocês, sei o quanto sou referência na vida de ambas. E durante esse tempo de mestrado, vivenciamos a maior batalha de nossas vidas, ao tempo que experimentamos a maior prova da existência de Deus. Vocês me fizeram acreditar! E conseguimos juntas. Essa vitória é nossa!

Agradeço a minha querida orientadora professora Marinalva, de uma generosidade e calma sem tamanho! Obrigada pela partilha de conhecimento, pela sensibilidade de apreender todas as minhas ideias até mesmo quando eu não conseguia me expressar. A senhora faz parte da minha vida, estarei sempre à sua disposição e do NEPSS, obrigada!

Grata por ter conhecido a minha coorientadora Alice. Como você é essencial nesse processo, inteligente, divertida, prática! Extrapolamos as relações acadêmicas. Sua perspicácia e simplicidade me conduziram à conclusão desse mestrado.

Agradecer a minha família do coração que sempre dividiu comigo momentos de alegrias e incertezas, nossa amizade sólida foi importante para conclusão dessa etapa. Obrigada Jaciana, Clodine, Juliana, Lourdinha e Ana Patrícia. E a Ana Laís por sempre ter tornado meus dias alegres e cheios de afeto.

Agradecer ao COEGEMAS, especialmente aos meus pares da diretoria e aos gestores que participaram da pesquisa. Sei que essa parceria só foi possível pela confiança mútua, acreditarmos e lutarmos pela mesma causa: A Política de Assistência Social. Meu muito obrigada!

Meu agradecimento e carinho a todos os professores da pós graduação cada um de vocês foi importante e com certeza estão presentes nessa dissertação.

Agradecer muito a turma de mestrado, se tivesse que escolher a turma de mestrado, vocês seriam minha primeira opção, obrigada pelas vivências diárias, especialmente a Yara que para além do mestrado, do trabalho e do estudo, a nossa relação é de irmandade. Sem você não teria conseguido chegar ao fim, obrigada!

Meu agradecimento especial e carinho para os professores da minha banca que aceitaram o convite de partilhar esse momento tão importante pra mim. Professora Cida, minha eterna professora, parceria de trabalho e amiga! Obrigada por me proporcionar momentos tão importantes para minha vida profissional, sou sua admiradora. Obrigada a você Emanuel. Manu, gratidão pelas boas vibrações e alegrias divididas e vividas a seu lado.

Gratidão ao trabalho realizado pelo estatístico Edgard, você conseguiu definir meu objetivo teórico em números e formulas possibilitando minha análise de forma representativa em todo Estado da Paraíba.

Grata a equipe da Secretaria de Assistência Social de Dona Inês pelo carinho, respeito e torcida para comigo até a conclusão do mestrado.

Obrigada a todos que direta e indiretamente contribuíram com essa conquista.

O profissional precisa ser capaz de desenvolver uma prática profissional voltada para as peculiaridades da realidade que atua. Ser crítico e propositivo, estar sempre comprometido com o desafio incansável da consolidação da igualdade de direitos e da equidade social e contra todas as formas de exclusão social.

Marilda Iamamoto

RESUMO

O presente estudo dissertativo intitulado - Delineamentos da Gestão Municipal de Assistência Social na Paraíba, objetiva avaliar o papel de municípios de Pequeno Porte I na gestão da Política de Assistência Social na Paraíba. Tendo como questão norteadora: Em que medida o modelo de gestão implementado pelo SUAS contribui para efetivar às demandas de Proteção Social no âmbito dos municípios de Pequeno Porte I? A relevância desse estudo, consiste em contribuir para o debate da Gestão da Proteção Social, a partir da relação entre o modelo de referência da PNAS/SUAS e às demandas de Proteção Social expressas no território de moradia. Estas, por sua vez, produzem - ambiguidades, diferenças, desafios e perspectivas diversas em termos da gestão da Proteção Social, de modo especial, nos municípios de Pequeno Porte I. A problematização se deu a partir do modelo de agregação dos municípios, tendo como parâmetro de análise à subclassificação do SUAS 10/MDS/2015. O processo investigativo delineou-se através de uma abordagem quanti-qualitativa do tipo exploratória e descritiva, tendo como base analítica e territorial os municípios de Pequeno Porte I, que configuram-se de modo hegemônico no Estado da Paraíba, isto é: dos 223 municípios, 193 são de Pequeno Porte I, correspondente a 39,92% da população da Paraíba. Esta composição também se reproduz, em sua maioria, nos demais estados do território brasileiro, principalmente na Região Nordeste. O caminho investigativo delineou-se fundamentado por fontes secundárias e primárias, com base em um desenho amostral intencional, baseado em critérios de gestores associados ao COEGEMAS e considerando a subclassificação de portes municipais adotada pelo SUAS 10, que agrega 6 tipos de população no mesmo porte, distribuídos nas quatro mesorregiões, segundo classificação do IBGE. A coleta de dados primários foi delimitada como fonte principal, o gestor municipal responsável pela gestão da Proteção Social nos municípios. Para tanto, utilizou-se da técnica de entrevista a partir de questionário semiestruturado como instrumento desta pesquisa. Sendo entrevistados 15 gestores/secretários de Assistência Social. Os dados secundários sobre a Gestão Municipal da Proteção Social foram coletados em sites, documentos, marco regulatório da PNAS/SUAS. Os materiais coletados foram aplicados a técnica de análise conteúdo, para contemplar a análise reflexiva da realidade. Foi possível depreender que o modelo de organização do processo de gestão municipal da Política de Assistência Social, demonstrou avanços quanto a sua institucionalidade, embora ainda, não consiga atender à organização proposta de estrutura organizacional do SUAS, concentrando-se basicamente nos serviços e benefícios da Proteção Social, sobretudo na Proteção Básica.

Palavras-chaves: Política Social. Assistência Social. SUAS. Gestão da Proteção Social.

ABSTRACT

The present study, entitled "Guidelines for Municipal Social Assistance Management in Paraíba", aims to evaluate the role of Small Porte I municipalities in the management of the Social Assistance Policy in Paraíba. Taking as a guiding question: To what extent does the management model implemented by SUAS help to fulfill the demands of Social Protection within the municipalities of Pequeno Porte I? The relevance of this study is to contribute to the debate on Social Protection Management, based on the relationship between the PNAS / SUAS reference model and the demands for Social Protection expressed in the housing territory. These, in turn, produce - ambiguities, differences, challenges and different perspectives in terms of the management of social protection, especially in the municipalities of Small Porte I. The problematization occurred from the model of aggregation of municipalities, sub-classification of SUAS 10 / MDS / 2015. The investigative process was based on a quantitative-qualitative approach of the exploratory and descriptive type, having as analytical and territorial basis the municipalities of Small Porte I, which are hegemonic in the state of Paraíba, that is: of the 223 municipalities, of these 193 are Small Porte I, corresponding to 39.92% of the Paraíba population. This composition also reproduces, in the majority, in the other states of the Brazilian territory, mainly in the Northeast Region. The investigative path was delineated from secondary and primary sources, based on an intentional sampling design, based on the criteria of managers associated to COEGEMAS and considering the subclassification of municipal ports adopted by SUAS 10, which aggregates 6 types of population in the same distributed in the four mesoregions, according to IBGE classification. The primary data collection was delimited as the main source the municipal manager responsible for the management of social protection in the municipalities. For this, the interview technique was used from a semi-structured questionnaire as instrument of this research. Being interviewed 15 managers / secretaries of Social Assistance. Secondary data on Municipal Social Protection Management were collected on websites, documents, regulatory framework of PNAS/SUAS. The collected materials were applied to the content analysis technique, to contemplate the reflective analysis of reality. It was possible to deduce that the model of organization of the municipal management process of the Social Assistance Policy has shown advances in its institutionality, although it still can not attend to the proposed organization of the organizational structure of the SUAS, concentrating basically on the services and benefits of protection protection. However, despite all difficulties in operationalizing municipal social protection management in SUAS, it is the municipal entity that most invests financially in Social Assistance Policy through Municipal Social Assistance funds, thus contributing to strengthening and executing the policy.

Keywords: Social Policy. Social Assistance. SUAS. Social Protection Management.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Municípios de Pequeno Porte I na Paraíba	72
Mapa 2 -	Municípios Segundo a Subclassificação do SUAS 10	74
Mapa 3 -	Municípios que compõem a amostra da pesquisa	76
Mapa 4 -	Municípios de acordo com a subclassificação do SUAS 10	77
Mapa 5 -	Municípios de Acordo com as Mesorregiões da Paraíba	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Subclassificação por porte populacional	73
Quadro 2 -	IGD-SUAS, ID-CRAS dos municípios da amostra, mesorregião e subclassificação	80
Quadro 3 -	Índices municipais, CadÚnico e benefícios de transferência de renda	82
Quadro 4 -	Motivos de não existência de Lei Municipal do SUAS	93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 -	População total da amostra dividida em urbana e rural	85
Gráfico 02 -	Amostra por sexo/gênero	85
Gráfico 03 -	Formação profissional	86
Gráfico 04 -	Indicação para exercer o cargo de gestão	87
Gráfico 05 -	Vínculo com o chefe do executivo	88
Gráfico 06 -	Nomenclatura dada ao órgão gestor da política	89
Gráfico 07 -	Estrutura de gestão do SUAS regulamentada	91
Gráfico 08 -	Existência de Lei municipal do SUAS	92
Gráfico 09 -	Comparativo CADÚNICO X PBF X BPC da amostra	94
Gráfico 10 -	Benefícios eventuais mais concedidos	96
Gráfico 11 -	Quem concede o benefício eventual	97
Gráfico 12 -	Equipamentos do SUAS existentes nos municípios	98
Gráfico 13 -	Qualidade do atendimento do SUAS no atendimento da demanda	99
Gráfico 14-	Atividades que desempenha a vigilância socioassistencial	101
Gráfico 15-	Atividades que desempenha na gestão do trabalho	103
Gráfico 16 -	Capacitações realizadas	104
Gráfico 17 -	Quantitativo de trabalhadores SUAS	105
Gráfico 18 -	Ordenador de despesas do FMAS	107
Gráfico 19 -	Quantidade total de conselheiros do CMAS	116
Gráfico 20 -	Eleição da sociedade civil para o CMAS	117

LISTA DE ABREVIATURAS SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais
CEAS- Conselho Estadual de Assistência Social
CF – Constituição Federal
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CIB – Comissão Intergestor Bipartite
CIT – Comissão Intergestor Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
COEGEMAS – Colegiado Estadual de gestores Municipais de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centros de Referência Especializado de Assistência Social
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
FAZ – Fundo de apoio ao Desenvolvimento Social
FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID-CRAS – Índice de desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGD-Bolsa Família – Índice de Gestão Descentralizado do Bolsa Família
IGD-SUAS – Índice de Gestão descentralizado do SUAS
ILP – Instituições de Longa Permanência
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA – Liberdade Assistida
LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orgânica Anual
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MAS – Ministério da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Agrário
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB – Norma Operacional Básica
NOB-RH – Norma Operacional de Recursos Humanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PAEFI – Serviço de Atendimento Especializado a Família
PAIF – Serviço de Atendimento Integral a Família
PB – Paraíba
PETI – Programa de erradicação do Trabalho Infantil
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP1 – Pequeno Porte 1
PPA – Plano Plurianual
PPAAS – Plano Plurianual de Assistência Social
PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
QDD – Quadro de detalhamento da Despesa
SAGI – Sistema de Avaliação e Gestão da Informação
SAGRES – Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
STF – Supremo Tribunal Federal
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
TCE- Tribunal de Contas do Estado
UFPB – Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
 CAPÍTULO I	 23
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: Um novo modelo da Gestão da Proteção Social?.....	
1.1 POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO.....	24
1.2 PNAS: ARQUITETURA E MARCO REGULATÓRIO.....	38
1.3 A GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO SUAS.....	46
 CAPÍTULO II	 53
O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO DO SUAS.....	
2.1 O PACTO FEDERATIVO: financiamento e a gestão da proteção social no território.....	54
2.2 GESTÃO SOCIAL E SUAS: serviços e benefícios e a gestão da rede de proteção social.....	58
2.3 A PREVALÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL NA GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	70
 CAPÍTULO III	 75
A RELAÇÃO/DEBATE ENTRE A GESTÃO DO SUAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I NA PARAIBA.....	
3.1 SOMOS MAIORIA: Isto significa o quê?.....	75
3.2 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADO DO SUAS.....	79
3.3 A REALIDADE DO SUAS EM MUNICÍPIOS DA PARAÍBA.....	82
3.3.1 PERFIL DOS MUNICÍPIOS EM ESTUDO.....	82
3.3.2 DOS GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	85
3.4 A GESTÃO DA PROTEÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE 1	89
3.4.1 ESTRUTURA DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL OU CONGÊNERES.....	89
3.4.2 SERVIÇOS E BENEFÍCIOS EXISTENTES.....	93
3.4.3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL.....	100

3.4.4 GESTÃO DO TRABALHO.....	102
3.4.5 GESTÃO FINANCEIRA.....	106
3.4.6 CONTROLE SOCIAL.....	115
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 119
 REFERÊNCIAS.....	 124
ANEXOS.....	131
APÊNDICES.....	133

INTRODUÇÃO

Desde o início da minha atuação profissional em 2004, tenho trabalhado na área desse estudo que é a Política de Assistência Social. Desde então, tenho vivenciado as possibilidades na concretude de uma política que se afirma diariamente como também, as contradições impostas decorrentes do desmonte do Estado de direitos pela ofensiva neoliberal.

A presente dissertação de mestrado intitulada “Delineamentos da Gestão Municipal de Assistência Social na Paraíba” deriva, a priori, da minha experiência como assistente social com atuação desde o ano de 2005 na área de Assistência Social, perpassando por vários serviços e programas, exercendo várias funções como técnica e na gestão. Dentre estas, desempenhando a função de gestora municipal de Assistência Social de Dona Inês na Paraíba, município de pequeno porte I, condição esta, que me conduziu assumir atualmente a presidência do Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Paraíba (COEGEMAS/PB), entidade civil, de direito privado, representativa dos Gestores Municipais de Assistência Social do Estado da Paraíba, sem fins lucrativos, com autonomia financeira e patrimonial, de duração indeterminada.

Este colegiado me aproximou de outros tantos gestores municipais, instigando-me a questionar e pesquisar realidades vivenciadas no cotidiano das secretarias de assistência social, muitas vezes tão distantes das prerrogativas constantes nas teorias que elucidam a prática na busca da efetivação de direitos. Acredito que o COEGEMAS possibilitará o desenvolvimento da pesquisa juntamente aos gestores municipais de Assistência Social do Estado da Paraíba e quiçá permitindo respostas e produção de conhecimentos que possam agregar maior qualidade aos serviços sociais ali prestados.

Ademais, a inserção na Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB, em nível de Mestrado Acadêmico, e posteriormente minha adição ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/PPGSS/UFPB), coordenado pela Professora Dra. Marinalva Conserva que pesquisa sobre o campo da Gestão da Proteção Social, com foco na Gestão da Política de Assistência Social, tem contribuído com todo meu processo formativo constitutivo inerente ao mesmo, provocando novas impressões em torno deste objeto de estudo, levando-me a questionar: Em que medida o modelo de gestão implementado pelo SUAS contribui para efetivar às demandas de Proteção Social no âmbito dos municípios de Pequeno Porte I?

Desse modo, a dissertação supracitada, almeja aprofundar reflexões antes já observadas empiricamente, buscando conciliar estudo e pesquisa da produção teórica sobre a temática em torno dos delineamentos possíveis para a Gestão da Política de Assistência Social nos municípios de Pequeno Porte I no Estado da Paraíba, à luz do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo o atual cenário neoliberal como determinante no enfraquecimento e diminuição da intervenção estatal, que interferem diretamente na concepção, interfaces e relações de poder.

A relevância desse estudo, consiste em contribuir para o debate da Gestão da Proteção Social, a partir da relação entre o modelo de referência da PNAS/SUAS e às demandas de Proteção Social expressas no território de moradia. Estas, por sua vez, produzem - ambiguidades, diferenças, desafios e perspectivas diversas em termos da gestão da Proteção Social, de modo especial, nos municípios de Pequeno Porte I. A problematização se deu a partir o modelo de agregação dos municípios, tendo como parâmetro de análise à subclassificação do SUAS 10/MDS/2015, relativizando com as quatro mesorregiões do estado da Paraíba.

O processo investigativo delineou-se a partir de uma abordagem quanti-qualitativa do tipo exploratória e descritiva, tendo como base analítica e territorial os municípios de Pequeno Porte I, que configuram-se de modo hegemônico no Estado da Paraíba, isto é: dos 223 municípios, 193 são de Pequeno Porte I, correspondente a 39,92% da população da Paraíba. Esta composição também se reproduz, em sua maioria, nos demais estados do território brasileiro, principalmente na Região Nordeste. O caminho investigativo tem como esboço fontes secundárias e primárias, com base em um desenho amostral intencional, baseado em critérios de gestores associados ao COEGEMAS e considerando a subclassificação de portes municipais adotada pelo SUAS 10, que agrega 6 tipos de população no mesmo porte, distribuídos nas quatro mesorregiões, segundo classificação do IBGE. A coleta de dados primários foi delimitada como fonte principal o gestor municipal responsável pela gestão da Proteção Social nos municípios.

A priori foi feito levantamento bibliográfico e documental para subsidiar o embasamento teórico da pesquisadora, perquirindo bibliografia de autores que discutem sobre Estado, Política Social, Política de Assistência Social, Gestão, Gestão Democrática, Gestão Social, Controle Social. Em seguida, foi feito levantamento de informações de todos os municípios de pequeno porte I da Paraíba, contemplando informações sobre perfil demográfico, econômico e social; identificação dos serviços e benefícios socioassistenciais existentes; busca sobre recursos alocados, recursos executados, índices de gestão que

compõem o SUAS, e dessa forma, compor o banco de dados da pesquisa, para a partir daí, construir a amostra.

A pesquisa ora apresentada compreendeu uma amostra intencional, não probabilística por cotas¹, respeitando as mesorregiões do Estado da Paraíba e considerando a subclassificação de portes municipais adotada pelo SUAS 10, que agrega 6 tipos de população no mesmo porte. Em seguida, identificamos os 193 (cento e noventa e três) municípios paraibanos de pequeno porte I-PP1 e retiramos a amostra de 15 (quinze) municípios, distribuídos de forma proporcional, levando em consideração as quatro mesorregiões do Estado da Paraíba e a subclassificação do SUAS 10, representando assim, estaticamente a totalidade dos municípios de PP1.

Diante dessa subclassificação, buscou-se agregar nessa amostra intencional, algumas características para concluir nossa amostra, como municípios com presença de grupos específicos², serviços socioassistenciais regionalizados, parentalidade com o gestor maior, população rural maior que urbana, incidência relativamente alta de benefícios e serviços socioassistenciais.

Dessa forma, detalhamos nossa amostra através do mapa da Paraíba, com a finalidade de identificar os 15 municípios integrantes da amostra, construímos mapas, que contemplem os municípios componentes da amostra, outro mapa da Paraíba com a subclassificação do SUAS10 de todos os municípios de Pequeno Porte 1, um mapa identificando a subclassificação do SUAS10 da amostra da pesquisa, e o mapa das quatro mesorregiões da Paraíba identificadas pelo IBGE: Agreste, Borborema, Mata Paraibana e Sertão objetivando assim, visualizar no território as características dos municípios, sobretudo os municípios de Pequeno Porte 1.

Após a definição da amostra, foi feito contato por telefone com os gestores/secretários municipais de Assistência Social para convidar participar da pesquisa, bem como sanar dúvidas e explicar a metodologia da pesquisa.

¹ Amostra não probabilística por cotas é uma amostra onde não é utilizado a seleção aleatória. A seleção é feita através do julgamento do pesquisador, ou seja, consiste em uma amostra por julgamento. Esse julgamento oferece dois estágios: o primeiro é desenvolver categorias (quotas) de controle da população (nessa pesquisa o controle foi feito através do banco de dados de todos os municípios PP1 da Paraíba, além da classificação desses mesmos municípios por mesorregião e subclassificação); o segundo estágio é a seleção de fato, com base no estudo e no julgamento através do banco de dados preliminar.

² Informados de acordo com o IBGE, trata-se grupos específicos relacionados ao meio ambiente: extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos; grupos por etnia: ciganos, quilombolas, indígenas e grupos por novas situações urbanas: população em situação de rua, catadores de papel (SNAS/MDS, 2015, p. 30)

A pesquisa é de abordagem quanti-qualitativa, sendo utilizada a técnica de coleta de dados. A priori o instrumental escolhido foi de entrevista semiestruturada, mas, devido o parecer do Comitê de Ética ter demorado validar a pesquisa, apenas em outubro de 2016, inviabilizou a ida aos municípios da amostra, que estão distribuídos em todo Estado, pois as gestões já se encontravam no final de mandato e teriam que encerrar os trabalhos a frente das gestões municipais.

Dessa forma, o novo instrumental que se adequou a proposta da pesquisadora foi o questionário semiestruturado. Então, foi elaborado questionário através da ferramenta Google Forms, e enviado link com o questionário da pesquisa, para os e-mails dos sujeitos da pesquisa responderem. Para análise e interpretação dos dados, será aplicado a técnica de análise de conteúdo, e para contemplar a análise reflexiva da realidade, será empregado o método do materialismo histórico dialético para subsidiar teoricamente o estudo em questão.

Antes de enviar os questionários para os e-mails dos gestores, realizamos um pré-teste, onde convidamos uma gestora de município PP1, para que pudesse adequar o instrumento a necessidade da pesquisa e aproximar-se da realidade vivenciada pelas gestões municipais, ressalta-se aqui, que esse questionário respondido do pré-teste não entrou na amostra da pesquisa.

Pesquisou-se alguns índices com a finalidade de identificar características dos municípios e agregar informações as análises. A partir de então, a busca por dados através de fontes secundárias e primárias possibilitou destacar informações sobre perfil dos municípios e da estrutura organizativa das gestões.

Buscou-se, identificar as diretrizes gerais da gestão, entendidas aqui como: Gestão financeira própria – administração orçamentária e financeira do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS; Gestão do Trabalho – capacitações permanentes, mesas de negociações, contratação/concurso; Vigilância Socioassistencial – área de monitoramento, avaliação e informação da rede socioassistencial; Gestão de Serviços e Benefícios – áreas da PSB, PSE e todos serviços e benefícios vinculados e Controle Social – Conselho Municipal de Assistência Social, através de informações prestadas pelos 15 gestores/secretários objetivando identificar a organicidade da gestão da Proteção Social nos municípios de Pequeno Porte 1.

Por fim, foi realizado, também busca pela Lei Orçamentária Anual – LOA (ano base de 2015) nos municípios da amostra, através do SAGRES no portal do TCE para identificar os valores alocados destinados a Política de Assistência Social do ente municipal e fazer um parâmetro de quanto efetivamente foi gasto. Dessa forma, foi possível realizar análise

comparativa (ano base 2015/fonte FNAS) dos recursos cofinanciados do ente federal e das despesas orçamentárias do FMAS objetivando identificar quanto é investido por cada ente.

A Assistência Social era tratada de maneira fragmentada e residual pelo Estado e por instituições filantrópicas sobre um viés assistencialista e clientelista, só passou a ser compreendida na forma de Política Pública apenas em 1988 com a Constituição Federal, tornando-se um marco fundamental na concepção de Seguridade Social, juntamente com a Previdência e a Saúde.

A necessidade de se afirmar como Política Pública e garantir a efetivação de seu status como dever do Estado e direito do cidadão, deu-se através da aprovação em 1993 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) trazendo em seu corpo a regulamentação detalhada dos artigos 203 e 204 contidos na Constituição Federal referentes à Assistência Social.

A materialização da LOAS se dá a partir de 2004 com a II Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada como uma das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social no ano anterior. Desde então, é inaugurado em 2005 um modelo de gestão que introduz mudanças na sua esfera organizacional e administrativa, com uma nova lógica de gerenciamento e controle das ações.

Esse novo modelo de gestão implementado pelo SUAS, aponta o desafio de materializar as funções da PNAS, de forma planejada, articulada e compartilhada na gestão da garantia dos direitos, acompanhada pela sociedade civil através de espaços de controle e negociações, conduzindo a Política de Assistência Social, a aproximar-se da efetivação da Proteção Social, alargando as perspectivas de universalização dos direitos onde o Estado deve assumir seu papel de intervir nas situações de desproteções na sociedade sobretudo, nas populações em situação de vulnerabilidade social.

Com essa descentralização, o município passa a assumir papel central na implementação e oferta de serviços básicos, exigindo do gestor público, a responsabilidade enquanto administrador de gerir Políticas Sociais, alinhando um orçamento mínimo para atender toda demanda no cenário de desigualdades locais, levando até o usuário a execução dos serviços socioassistenciais sob a responsabilidade do Estado proporcionando assim, o usufruto do direito.

Destarte, através da pesquisa espera-se contribuir com o aprimoramento da gestão do SUAS na Paraíba, de maneira a superar os desafios postos à Política de Assistência Social enfrentados diuturnamente no cotidiano das gestões municipais.

Este estudo está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo foi feito considerações acerca de algumas concepções de Estado a partir do entendimento de

pensadores clássicos até o Estado de Bem-estar e Políticas Sociais, fazendo um recorte do Brasil, adentrando na trajetória da Assistência Social até atualidade com a Política Nacional de Assistência Social. No segundo capítulo, discorreremos um pouco sobre a evolução da gestão pública no Brasil, a Gestão Social e SUAS e o papel dos municípios frente ao desafio de efetivar a política. No terceiro capítulo, apresentou-se os dados e análises da pesquisa realizada, e por fim, as considerações finais, conforme segue:

a) Capítulo I – Política de Assistência Social no Brasil: Um novo modelo da Gestão da Proteção Social?

Este capítulo está dividido em três subitens, iniciando com o contexto histórico brasileiro, foi feita considerações acerca de algumas concepções de Estado a partir do entendimento de pensadores clássicos até o Estado de Bem-estar e Políticas Sociais, fazendo um recorte da realidade brasileira e o caminho percorrido pela assistência social antes da Constituição Federal de 88. No segundo subitem irei tratar sobre a arquitetura desenhada da Assistência Social como política integrante da Seguridade Social brasileira, e seu novo marco regulatório com a nova concepção de política pública da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O terceiro subitem retrata sobre o novo modelo de concepção de Proteção Social instaurado, sob o olhar do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

b) Capítulo II – O Papel dos Municípios na Gestão do SUAS

O segundo capítulo irá dialogar sobre o Pacto Federativo no tocante ao financiamento e gestão da Proteção Social no território. O segundo subitem, irá discorrer sobre a Gestão Social e SUAS a partir da gestão da rede de Proteção Social e o último subitem desse capítulo abordará sobre a prevalência do ente municipal na gestão da proteção social

c) Capítulo III – A Relação/Debate entre a Gestão do SUAS em Municípios de Pequeno Porte I na Paraíba

O último capítulo, discorro sobre a análise da pesquisa realizada junto aos gestores/secretários municipais de Assistência Social ou congêneres, que examina a realidade da gestão do SUAS em municípios de Pequeno Porte 1 (PP1) na Paraíba. Apresenta-se as características gerais dos municípios que integram a amostra da pesquisa, como se configura

índice de gestão descentralizado do SUAS nos municípios. Posteriormente, é analisada a realidade do SUAS em municípios da Paraíba, delineando sobre o perfil dos municípios da amostra da pesquisa e dos respondentes da pesquisa que são os gestores/secretários municipais de Assistência Social ou congêneres e sequencialmente será avaliada a gestão da Proteção Social nos municípios de pequeno porte 1 através de seis tópicos que abordam sobre serviços e benefícios, vigilância socioassistencial, gestão do trabalho, gestão financeira e controle social. E assim, apreender como se dar o processo de gestão da Proteção Social do SUAS em municípios de pequeno Porte 1 na Paraíba.

O tema da gestão da Assistência Social a luz do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) compreende uma discussão atual e que teoricamente amplia os espaços para fortalecer as políticas de Proteção Social, tendo em vista está assegurada constitucionalmente no rol da seguridade social do País.

Portanto, a relevância desse debate está substanciada na intenção de fomentar uma maior reflexão acerca das estratégias que possam superar os desafios postos, contribuindo para uma gestão social integrada de ações descentralizadas e participativas, bem como, na colaboração com a produção de conhecimento teórico da realidade.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: Um novo modelo da Gestão da Proteção Social?

Um dos assuntos mais discutidos e analisados na atualidade é sobre Política Social, dentre as Políticas Sociais, encontra-se a Assistência Social. E no cenário atual caracterizado pelo capitalismo contemporâneo, ela é colocada na dianteira de ações voltadas ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Dessa forma, compreendê-la enquanto política pública de Proteção Social, garantidora de direitos na atualidade torna-se necessário a priori, entender suas origens e quais as particularidades sociopolíticas e históricas que à perpassam, intensificar o debate para redimensionar concepções e fortalecer mecanismos de resistência para avançar na gestão da Proteção Social.

No caso da assistência social, no contexto do desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil sob a égide neoliberal, observa-se um processo de dualização das políticas sociais, que lança os trabalhadores do mercado formal para seu acesso via mercado e os trabalhadores pobres para assistência pública via Estado. Mas a assistência social como modalidade de política social é função governamental. E, nessa qualidade, exige a delimitação de um *locus*, responsabilidades definidas nas três esferas de poder, formulação de padrões de proteção social, fixação de metas, recursos orçamentários, programas que tenham continuidade, padrões de avaliação de qualidade dos programas e serviços e dos impactos sociais, o que supõe uma explícita responsabilidade estatal (RAICHELIS, 2011, p. 131).

O presente capítulo está dividido didaticamente em três subitens, iniciando sobre o surgimento das políticas sociais enfatizando a particularidade brasileira do Estado de Bem Estar, bem como da trajetória da Política Social e seus desdobramentos na atualidade frente a ofensiva neoliberal. Fez-se um recorte da Assistência Social no Brasil evidenciando suas origens e suas particularidades sociopolíticas e históricas, constituindo-se como mecanismo marcado pela contradição, de um lado para atender as necessidades de subsistência dos cidadãos à margem da pobreza e por outro, promover o controle através de ações sociais públicas e privadas de forma pontual, clientelista e emergencial.

O segundo subitem irá tratar do marco regulatório da Assistência Social, integrante da Seguridade Social brasileira, apresentando sua nova concepção de política pública da Política

Nacional de Assistência Social (PNAS) e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir da execução de programas, projetos, serviços e benefícios como estratégia para a garantia dos direitos sociais na égide da proteção social na contemporaneidade.

O terceiro subitem irá tratar sobre a gestão da Proteção Social no SUAS e como esse modelo de Proteção Social se apresenta atualmente no Brasil. Para isso, é abordado brevemente sobre os padrões de Proteção Social, contextualizando a particularidade brasileira no tocante as Políticas Sociais, sobretudo, após a Constituição Federal de 88 onde se observa as formas que delimitaram a Gestão da Proteção Social tendo como um de seus pilares a Assistência Social através do SUAS.

1.1 POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO

Para discutirmos a relação intrínseca entre Estado e Política Social, nos propomos a priori dialogar de maneira muito sucinta, algumas concepções sobre Estado, elucidadas por alguns pensadores clássicos, que contribuíram no entendimento da formação do Estado burguês até o Estado ampliado.

Ressaltamos, que o nosso entendimento sobre o surgimento do Estado se dá através das relações econômicas no seio da sociedade civil onde o Estado em seu caráter natural compõe essas relações e a estruturam. Esse desenvolvimento econômico irá determinar o surgimento das classes e em consequência dessa divisão, a luta de classes. Ou seja, a história nos revela que a forma política estatal aparece necessariamente entrelaçada ao capitalismo.

Iniciamos com o conceito da Enciclopédia Italiana do Instituto Giovanni Treccani citada em Gruppi para definir a palavra Estado:

A palavra Estado indica-se modernamente a maior organização política que a humanidade conhece: ela se refere quer ao complexo territorial e demográfico sobre o qual se exerce uma dominação (isto é, o poder político), quer a relação de coexistência e de coesão das leis e dos órgãos que dominam esse complexo (GRUPPI, 1996, p. 7).

O surgimento dos Estados dar-se com o final da idade média e início da idade moderna, no trânsito das relações específicas do feudalismo em fragmentação, sua identidade como instância estatal surgirá com as revoluções burguesas.

Partindo do Estado Burguês, sua gênese dar-se em alguns países europeus na metade do século XV a exemplo da França, Inglaterra e Espanha, só depois de alguns anos é que se polariza por toda Europa. O Estado Moderno tinha poder próprio e independente de quaisquer outros poderes, essa autonomia soberana era uma de suas características. Como também a distinção entre Estado e Sociedade Civil evidenciados séculos depois com a ascensão da burguesia.

O primeiro pensador a discutir sobre Estado foi Nicolau Maquiavel. O historiador passa estudar sobre política e como o Estado é construído, suas características, sua política e leis próprias. Em sua conhecida obra *O Príncipe* analisa a maneira como se deveria construir na Itália um Estado moderno e unitário, com uma sociedade renovada, onde através do poder absoluto lideraria esse movimento através de um governo denominado por Maquiavel de *príncipe*, que segundo ele, dotado de amplos poderes, deveria ter o equilíbrio e o senso necessários para que a ordem fosse mantida pelas ponderações do governante.

A partir de então, começam a surgir e serem aprofundadas fundamentos da teoria moderna do Estado. Nos séculos XVII e XVIII o filósofo inglês Thomas Hobbes ao escrever sobre a teoria do Estado a descreve sobre o estado natural do homem de forma primitiva, de brigas uns com os outros pelo poder de riquezas e propriedade "*homo homini lupus*", e por isso, há a necessidade de estabelecerem entre eles um acordo, um contrato para não remeter a egoísmos e a destruição mútua.

O contrato social em Hobbes permite aos homens a vida em sociedade, superando seu estado de natureza criando um Estado absoluto, evidenciando o caráter mercantil das relações sociais burguesas. Hobbes não acreditava que poderia existir um homem suficientemente capaz de alimentar essa situação de equilíbrio. Por isso, acabou optando por um instrumento de natureza impessoal que regulasse a organização do Estado. Nesse caso, ele acreditava que “não há um poder visível capaz de manter [os homens] em respeito” que somente o “cumprimento de seus pactos” poderia regulamentar a vida dos homens em sociedade.

Na segunda metade do século XVII na Inglaterra o ideário burguês é estimulado pelas ideias de John Locke filósofo moderno e teórico da revolução liberal inglesa, afirma que a sociedade civil exerce os direitos de propriedade e o Estado garante este direito sem interferir conservando-as, onde são estabelecidas através de um contrato entre sociedade e Estado.

A concepção liberal do Estado de direito é discutida a priori com Emmanuel Kant, para ele, a soberania do povo deve ser delimitada por algumas leis que são invioláveis e indiscutíveis, estes direitos são as expressões da burguesia que a partir de então se firmam como classe através do direito de propriedade e a liberdade de quem tiver recursos para

usufruí-las. “A relação indissociável entre propriedade e liberdade é justamente a essência do liberalismo” (GRUPPI, 1996, p. 17).

O filósofo Jean-Jacques Rousseau com sua concepção que os homens nascem livres e iguais mas a civilização aprisiona e desvirtua as relações humanas, como a igualdade e liberdade. Para Rousseau a sociedade também nasce de um contrato, de um acordo. É através desse filósofo que se nasce a Assembleia como órgão soberano, que representa o povo para administrar o Estado, mas sem que o povo perca sua soberania. Daí que ele usa o termo *comissários do povo* para esses governantes assumirem o papel de administradores. Rousseau compreende que só há liberdade se houver igualdade, porém compreende que existe o problema da desigualdade econômica em virtude da propriedade privada, mas não propôs formas de superação desta.

O filósofo Georg Wilhelm Friedrich Engels faz suas considerações sobre a teoria do Estado baseado nas anotações do filósofo e sociólogo Alemão Karl Marx, a partir do conhecimento do Estado Capitalista para buscar na história sua gênese. É fato que a formação do Estado em meio às relações sociais capitalistas não se estruturou onde antes não existia absolutamente nada. Sobre diversas instituições políticas já existentes, num processo envolto de discrepâncias é que se instala, conseqüentemente, uma forma política tipicamente capitalista.

Entende que sua origem através de suas análises parte da propriedade privada ainda na transição entre a caça e a pecuária que vai rebater diretamente a posteriori no surgimento da família e dominação da mulher. Para esse pensador, o Estado não existiu desde sempre, seu início foi a partir da divisão diferenciada dos homens nas relações de produção, determinando a formação das classes sociais e, por conseguinte a luta de classes enaltecendo a necessidade do Estado.

Marx em sua teoria crítica sobre Estado afirma que a sociedade política expressa à sociedade civil e nelas suas relações de produção. Assim o Estado para Gruppi que faz sua leitura e entendimento a partir de Marx é:

Resultado de um processo pelo qual a classe economicamente mais forte - isto é, a que detém os meios de produção decisivos nessa determinada sociedade - afirma todo o seu poder sobre a sociedade inteira; e estabelece também juridicamente esse poder, essa preponderância de caráter econômico (GRUPPI, 1996, p. 30).

Dessa forma, com a criação do Estado, têm-se o surgimento de classes sociais, e a forma antagonica e conflitante pertencente a esse processo, deve ser controlado para não

destruir a própria sociedade a qual estão inseridos e essa superestrutura deve manter a ordem. Ao mesmo tempo o Estado é a expressão da dominação de uma classe, mas também é o agente mediador para dar equilíbrio político e jurídico.

A concepção do Estado em Marx expressa-se na natureza de classe do Estado capitalista, onde os interesses predominantes são os das classes dominantes, considerando-o, exclusivamente, um mecanismo de opressão e de repressão ao proletariado/trabalhadores para garantir a acumulação e reprodução do capital.

A materialização por assim dizer do Estado dar-se através de instituições que resultam da estrutura da reprodução social. É só nesse específico emaranhado de estrutura e forma de reprodução social (do valor, da mercadoria, do capital e do trabalho assalariado) que o aparato político é o terceiro e necessário em relação a todos os exploradores, explorados, grupos sociais e indivíduos, onde o “aparato moderno é Estado sobre todos” (MASCARO, 2013).

Observamos que de modo genérico para tais clássicos mencionados o Estado traz à incumbência de avalizar, através da coerção, se necessário, a ordem nos múltiplos antagonismos de interesses na sociedade. Assim, Estado tem a função de gerir interesses e direitos na sociedade.

Percebe-se que discutir Estado é tarefa complexa, é condizente com uma dada realidade de acordo com seu tempo presente e tem especificações distintas em cada território. Assim como elucida Pereira:

Por isso, quando se fala de Estado é preciso especificá-lo, isto é, qualificá-lo, porque, como fato histórico, ele existe sob diferentes modalidades e configurações. Um mesmo país pode, em determinado momento, viver sob o domínio de um Estado totalitário, mas, em outro momento, conviver com um Estado democrático... Isso indica que o Estado, além de ser um conceito complexo, é um fenômeno *histórico e relacional* (PEREIRA, 2011, p. 144).

É através do filósofo italiano Antonio Gramsci que o conceito de sociedade civil é aprofundado, ampliando sua concepção própria do Estado.

A efervescência política vivenciada por ele no século XIX a exemplo das revoluções, criação dos conselhos de fábrica, criação dos partidos políticos, dos sindicatos, o envolvimento da massa na construção do fascismo na Itália, foi suficiente para evidenciar seu entendimento de que o gerenciamento da sociedade não se dar mais apenas através de representantes do aparelho estatal, mas também, através de representantes dos interesses de grupos, categorias e classes sociais. Como elucida Coutinho (1985, p. 59) “É a percepção

dessa socialização da política que permite a Gramsci elaborar uma teoria marxista ampliada do Estado”.

Estão aí as novas determinações de Gramsci sobre Estado, caracterizada por um novo protagonismo político advindo das massas, cada vez mais crescentes e organizadas, apreendidas na própria realidade histórico-social, pela articulação e reprodução das relações de poder. Essas esferas que são o conjunto das instituições que disseminam valores morais, ideológicos, componentes dos sistemas de comunicação, escolar, cultural, organizações políticas, igrejas são as chamadas *superestruturas* que formam o Estado em sentido amplo definido por ele como sociedade civil e sociedade política.

Essas duas esferas (sociedade civil e sociedade política) exercem a função de organizar a vida social, conservando ou transformando a formação econômica e social de acordo com os interesses de uma dada classe social e de formas diferentes, essencial no modo de produção capitalista, objetivando a direção político-ideológico e do consenso na conquista de espaços através da sociedade civil.

A figura social da hegemonia de acordo com Gramsci é quem funda ontologicamente a sociedade civil. Assim adotamos o conceito de hegemonia construído por Sales:

Hegemonia é um modo bem específico de poder. É o poder de expressar, aprofundar, organizar e interpretar um querer coletivo. É um poder que se legitima pelo consentimento e não pela força. A Hegemonia se contrapõe, então, ao poder de mandar, decretar, punir, premiar. Quem exerce a Hegemonia é dirigente. Quem exerce a dominação é ditador ou algo da mesma ordem. Não se trata também de qualquer pequeno exercício de convencer ou obrigar. A Hegemonia é o processo de construção e afirmação de um modo de sentir, pensar, querer, agir em todas as dimensões da vida. É a construção de uma concepção de mundo pensada e exercitada. Tem, portanto, uma dimensão simbólica e uma dimensão prática (SALES, 2003, p. 73).

Nesse sentido, a importância da sociedade civil como espaço e multiplicação da hegemonia econômica, política e cultural nos espaços estatais onde se exercem funções que vão desde o apoio administrativo, até a formulação e fiscalização dos interesses dos diferentes grupos da sociedade são fundamentais para execução de políticas sociais.

Chega a ser consenso afirmar que a Política Social se constitui como componente e/ou produto inerente à conflituosa relação entre Estado e sociedade. Emerge como mecanismo que corresponde ao processo de correlação de forças entre os interesses antagônicos de classes, já que resulta do conflito de sujeitos distintos. Seu surgimento deu-se de forma progressiva e diferenciada entre os países centrais.

A concepção liberal onde é instituído originalmente o Estado de Direito, limitava-se aos conflitos individuais, adversa à intervenção estatal na sociedade. Caracteriza-se pela forma rígida e restrita à organização e funcionamento do Estado, correspondendo apenas aos interesses da burguesia comercial, do uso pleno da propriedade privada e do individualismo sem assegurar a proteção efetiva os direitos das demais classes sociais.

Decorrente disso iniciou pelo capital industrial, a crise do liberalismo agudizada pelos conflitos sociais, onde passou a exigir mais da intervenção estatal de modo a assegurar os direitos dos trabalhadores. Dessa forma, a mobilização e organização da classe trabalhadora foram fundantes para a mudança da natureza do Estado Liberal para o Estado Social, conquistadas através dos avanços dos direitos civis e políticos contribuindo para ampliar os direitos sociais desenvolvidos desde os séculos XVII e XVIII na Inglaterra, França e Estados Unidos respectivamente.

É consenso afirmar que os direitos sociais instituíram-se durante os séculos XIX e XX devido as lutas travadas por trabalhadores em decorrência da expansão do capitalismo industrial. E com a primeira grande crise do sistema capitalista e o agudizamento da luta de classes o Estado foi impulsionado a agir como formulador de políticas sociais.

As Políticas Sociais multiplicaram lentamente ao longo do período depressivo (crise de 1929-1932 – crise econômica do capital) tal ação advinda dessas políticas que mais puniam do que protegiam os que vivenciavam os efeitos da pobreza produzida pela acumulação do capital. E se generalizaram após a segunda guerra mundial (1950-1960) em decorrência das mudanças na organização do capital e do aumento do poder político da classe trabalhadora tendo como fator desencadeador a intervenção do Estado na regulação das relações sociais e econômicas.

Conceituar política social não é tarefa fácil, até pelo fato de não ser unanimidade no campo das ciências sociais, e também se faz necessário compreender que sua natureza é contraditória e que não está a serviço exclusivo de uma determinada classe apenas.

Trata-se daquela que apreende essa política como produto da relação dialeticamente contraditória entre *estrutura* e *história* e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre *capital* x *trabalho*, *Estado* x *sociedade* e princípios de liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania. Sendo assim, a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas). Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente (PEREIRA, 2011, p. 166).

A partir da mudança para a economia urbano-industrial é que se iniciam as primeiras mudanças institucionais no Estado, objetivando ofertar as condições necessárias para o efetivo desenvolvimento da indústria. E o desenvolvimento das políticas sociais no país.

No Brasil, de acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 78) “o surgimento da Política Social não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central”. Na década de 1930 é que tem início no país as primeiras características do desenvolvimento das políticas sociais e sua expansão ocorre nos períodos de ditadura ainda como tutela e favor.

Os acontecimentos mundiais trazem repercussões intensas para as classes sociais e com elas, o Estado precisa dar respostas as expressões da questão social tratada como caso de polícia no Brasil, enfrentadas através de mobilizações e greves, além da insatisfação dos produtores de café em decorrência da instabilidade econômica e política advindas da crise de 1929.

Um fato que se observa no Brasil é que até a década 1930, a pobreza era entendida como disfunção pessoal dos indivíduos, assistidos principalmente por organismos ligados as igrejas, direcionados para internações compulsórias em asilos ou internações em hospitais das casas de misericórdia, configurando nesse período a junção de assistência à saúde e assistência social.

Aos poucos, com a ruptura do modo de produção agrário-exportador para o urbano-industrial é que o Estado passa a reconhecer a questão social como caso de política e, a assistência passa a intermediar a prestação de serviços como ação de governo mas também, como mecanismo político para amenizar as tensões sociais.

As políticas assistenciais apresentam, portanto, uma forma historicamente modificável, de acordo com as características das relações que se estabelecem na gestão estatal da reprodução da força de trabalho. São como o conjunto das políticas públicas e particularmente das políticas no campo social, estratégias reguladoras das condições de reprodução social (YAZBEK, 2009, p. 60).

Tendo como pilares a solidariedade nascida da guerra, cidadania, as instituições socioestatais e aos novos empregos produtivos que buscavam incorporar a classe trabalhadora e os segmentos subalternos. Assim o sistema de Proteção Social foi sendo constituído a partir de um amplo aparelho burocrático estatal e inúmeras repercussões nas legislações foram surgindo no mundo.

É nesse contexto que o governo do então presidente Getúlio Vargas impulsiona a construção do Estado Social no Brasil onde afirmam Behring e Boschetti (2011, p. 106) “a regulamentação das relações de trabalho no país, buscando transformar a luta de classes em colaboração de classes”.

Basicamente, as ações desenvolvidas nesse período tinham um caráter fragmentado distante da perspectiva universalista e são relacionadas ao mundo do trabalho, como a criação do Ministério do Trabalho em 1931 e em 1934 a carteira de trabalho. Na área de saúde a ênfase dada era através de campanhas sanitaristas e através da filantropia e instituições privadas. A previdência se dava através dos institutos de aposentadorias e pensões na lógica contributiva dos seguros e eram destinadas às categorias específicas de trabalhadores. É nesse período que também é criado o Ministério da Educação junto a Saúde e o Conselho Nacional de Educação.

É criado em 1938 o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) inserido pelo Governo Vargas para gerir a assistência no interior do Estado, assim como elucida Mestriner (2008, p. 66-67) “a primeira forma de presença da Assistência Social, na burocracia do Estado republicano brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações sociais que prestam amparo social”, sem relação direta com a população (sociedade civil) já que estava pautada na ajuda ao setor privado e filantrópico, criando uma legislação de controle para esses órgãos.

A primeira instituição de Assistência Social em âmbito federal foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 objetivando atender as famílias dos pracinhas, advindos da segunda guerra e, que se configura como a instituição responsável pela execução dos serviços de iniciativa privada e pública de Assistência Social no Brasil. Sua coordenação era da então primeira dama Darci Vargas e por isso a forte característica clientelista de tutela e favor passou a perpassar a relação entre Estado e sociedade e que perdura até os dias atuais, mesmo com uma nova conjuntura. Assim como afirma Mestriner (2008, p. 108) “Desloca-se o papel direto do Estado, que vai assumir dupla figura: uma mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante”. O tão persistente primeiro damismo da Política de Assistência Social.

É nesse período que o voluntariado ganha força através da delegação de responsabilidades por parte do governo para a sociedade civil, fortemente influenciada pelos ditames da igreja católica que defenderá as relações de cooperação, para “limpar” a sociedade problemas sociais através dos princípios de cristandade. E dessa forma, aproximando-se das tendências governamental, reduzindo a Assistência Social a prática de “ajustamento” da

sociedade. Ficando claro que a forte influência da Igreja no seio das políticas sociais, principalmente ligadas a pobreza persistem até os dias atuais.

Na década de 1950 e 1960, período que antecede a ditadura, a ênfase nas ações advinham basicamente de ações emergenciais de desenvolvimento de comunidade em áreas específicas sob a orientação de alguns organismos com por exemplo a Organização das Nações Unidas (ONU), bem como, a promulgação de algumas leis, a exemplo da Lei Orgânica da Previdência Social, embora não abrangesse trabalhadores autônomos, rurais mas, registrava-se forte pressão da classe trabalhadores por reformas de base em vários setores.

No período de ditadura podemos afirmar que a Política Social desenvolveu-se lentamente na perspectiva de direitos e mantinham o mesmo formato fragmentado e corporativo de seu início no Brasil. Ao tempo que impulsionavam as políticas sociais expansivamente com a criação de espaços para saúde, educação, assistência social, habitação e previdência social; o acesso a estas políticas eram restritos ficando grande parte da massa sem ter direito a acessá-las. No final da década de 1960 a fase expansiva do capitalismo maduro³ começa a ter sinais de esfacelamento implicando diretamente no desenho das políticas sociais.

No período de ditadura no país, instalado através do golpe de Estado em 1964, as ações assistenciais continuam sendo utilizadas para amenizar a situação de pobreza da população, que chegaram a alarmantes níveis de desigualdades incluindo a classe trabalhadora agudizando a questão social.

A assistência assume seu status tradicional articulado a repressão e despolitizando as organizações dos trabalhadores. Suas práticas apesar de ganharem maiores estruturas, tinham fragmentados e burocratizado o acesso aos projetos, programas e serviços, segmentando as necessidades dos indivíduos. Era desenvolvida na retaguarda da política de saúde, sempre de forma complementar, no atendimento de órteses, próteses, medicamentos; um traço que atualmente apesar de todo respaldo de legislação específica, ainda se encontra em algumas secretarias que executam a política de Assistência Social.

É nesse contexto de momentos de divergências que tais conquistas foram criadas e implementadas, decorrentes das próprias crises inerentes ao capital e dos conflitos sociais remetendo ao caráter complexo envolto da proteção social. Assim, a crise fiscal restringe as

³ Capitalismo maduro é uma referência ao desenvolvimento pleno das possibilidades do capital, considerando esgotado seu papel civilizatório. Assim, a ideia de maduro remete ao aprofundamento e à visibilidade de suas contradições fundamentais, e às decorrentes tendências de barbarização da vida social (MENEGAT, 2003 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 113).

políticas públicas e o governo adota medidas de ajustes para cumprir as exigências da nova ordem internacional (*Consenso de Washington*⁴) para a economia brasileira.

No Brasil a abertura do modelo neoliberal foi gradual, ocorrendo no período de transição para a democracia, paralelo ao esgotamento do então regime adotado no período de ditadura em decorrência dos impactos da economia mundial, tais impactos, irá repercutir diretamente em direção às orientações neoliberais.

O período da década de 1970 assinala o avanço do ideário neoliberal com a lógica da não intervenção estatal na economia, política fiscal e redução de gastos sociais, iniciado na Europa e nos Estados Unidos. Contudo, as medidas neoliberais implementadas ocasionaram efeitos drásticos sobretudo para as classes economicamente mais pobre.

Assim elucida Behring e Boschetti:

A reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal..., tem provocado importantes reconfigurações nas políticas sociais. O desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho, a ampliação de oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 133).

Nesse sentido, como analisa Behring e Boschetti (2011), a crise econômica gerou endividamento do país ocasionando a queda do produto interno bruto, aumento da dívida externa e alto índice de inflação, com isso, os efeitos dessa crise foram generalizados, causando dentre essas consequências o empobrecimento em massa, desemprego, escassez dos serviços sociais públicos repercutindo de forma grave nas expressões da questão social, abrindo precedentes para ancorar no país a hegemonia neoliberal impondo o discurso de ajustes e planos de estabilização econômica.

Posteriormente, a assistência social através do discurso governamental, sob a égide dos organismos internacionais, passa a adquirir maior relevância, pois incorpora os serviços de pronto-socorro social que destinavam ajuda material ou financeira à população pobre, desenvolverá também os programas comunitários destinados às comunidades e regiões extremamente pobres, como exemplo os programas de jovens e adultos; formação de mão de obra; formação social e desenvolvimento comunitário. No entanto, tais programas atendiam aos interesses do modo de produção capitalista e pacificavam as classes populares com a

⁴ O Consenso de Washington tinha três elementos básicos: “estabilização da economia (combate à inflação); realização de reformas estruturais (privatizações, desregulamentação de mercados, liberação financeira e comercial); retomada dos investimentos estrangeiros para alavancar o desenvolvimento (CARVALHO, 1995 apud PORTO, 2001, p. 26).

ilusão advinda do atendimento tutelado e imediatista desenvolvidos pelos programas assistenciais.

E assim, apresenta-se a Assistência Social pautada por ambiguidade e contradições, desde seus primórdios até os dias atuais conforme explicitaremos no decorrer deste capítulo. Como afirma Yazbek (2009, p. 173) “quer como intervenção paliativa e reguladora do processo de reprodução social das classes subalternizadas⁵ e excluídas, quer como respostas às suas reivindicações e direitos”.

Na década de 1970 despontou uma nova crise no padrão de acumulação capitalista, impondo um novo reposicionamento frente ao papel do Estado e dos direitos sociais. No pós-74 as políticas sociais, caracterizaram-se pela unificação e expansão dos grandes organismos estatais, a exemplo da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) responsável por pensar políticas que combatem a pobreza; Instituição do Fundo de apoio ao Desenvolvimento Social (FAZ), entre outros. No entanto, a Assistência Social cumpria apenas a função de prover bens e serviços preocupando-se apenas em aliviar ou amenizar a situação de pobreza sem nada melhorar os indicadores sociais gerados pelo modo de produção capitalista.

A orientação do recorte neoliberal, surgido como resposta à saída da crise de 1970, consiste em medidas de geração de poupança, combate à inflação com estabilidade monetária a qualquer preço e pagamento da dívida externa. O Consenso de Washigton⁶ em 1989 estabeleceu meios de ajuste fiscal, privatizações, redução do Estado, abertura de capital externo sem restrições e desregulamentação do trabalho. Provocando assim, o aumento da dívida pública, os altos índices inflacionários e o empobrecimento da população, vindo à tona de forma alarmante o agudizamento da questão social.

No então governo de Sarney, conhecido como “Nova República” é prevista mudanças e reformulação na área social e neste contexto, a Assistência Social é compreendida como estratégia de enfrentamento da questão social, objetivando a diminuição das desigualdades sociais. De toda forma, as medidas adotadas continuaram residuais e intervir na pobreza continuou com o mesmo viés assistencialista e fragmentado.

⁵ Subalternidade diz respeito à ausência de poder de mando, do poder de decisão, do poder de criação e direção. A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos a exploração e à exclusão social, econômica e política (YAZBEK, 2009, p. 26).

⁶ Reunião realizada em novembro de 1989 entre os presidentes eleitos da América Latina e os representantes do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericanos de desenvolvimento, que entre as reformas de cunho neoliberal prevê a realização de reformas estruturais para a estabilização da economia como as privatizações, a desregulamentação dos mercados, a descentralização e a retomada do desenvolvimento (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 57).

É nesse clima de crise política e econômica que se dará o processo embrionário da nova Constituição assim como afirma Fontenele (2016, p. 81) “o Estado brasileiro, na contramão mundial e de forma retardatária, sinaliza para um sistema de proteção social com perfil universal, público e mais justo”.

É na década de 1980 que a Assistência Social passa a ser compreendida como direito social, na perspectiva do reconhecimento do Estado e na legitimação da Assistência Social a partir de sua conquista constitucional integrante da política de seguridade social.

A Constituição de 1988 esboça a conquista de um modelo de Estado de direito social. Através dela, mudanças no tocante ao conjunto das necessidades de responsabilidade pública e estatal foram incorporadas e, os direitos humanos e sociais passaram a serem afiançados e a proteção social em conformidade com o Art. 6º que tutela os direitos sociais integrantes dos direitos e garantias fundamentais: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, CF, 1988).

A promulgação do texto constitucional de 1988 introduz a concepção de Seguridade Social como sistema de Proteção Social universal, passando a compor o tripé da Seguridade Social, abrangendo Previdência, Saúde e Assistência Social. A Assistência Social é tratada especificamente nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I –a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II –o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III –a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV–a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V– a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (EC no 42/2003).

I –descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

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

Assim, a Assistência Social torna-se o principal mecanismo de atendimento através de serviços e bens pela intervenção pública aos segmentos mais pobres da população, ainda que, seus avanços ficaram restritos às definições constitucionais. Nesse período, as ações no âmbito da Assistência permaneciam sobre a coordenação da LBA e na lógica ainda de programas pontuais a exemplo do Programa Nacional do Leite para crianças carentes destinado a crianças de até sete anos de idade provenientes de famílias de baixa renda distribuídas através das associações de bairro.

Esse processo de ampliação legal dos direitos sociais passou a ser fortemente combatido e interrompido durante a década de 1990, quando o governo brasileiro passou a adotar tardiamente o chamado projeto de desenvolvimento econômico sob a ótica neoliberal na busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada, passando a ter consequências na estagnação do crescimento econômico, a precarização e a instabilidade no trabalho, no desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho ampliando a pobreza, representando uma profunda contradição no campo do Bem-Estar Social brasileiro surgido com a Constituição. Assim como menciona Yazbek:

Não podemos esquecer, também, as ambiguidades que marcaram o contexto de emergência da seguridade social brasileira, que surge no País na contraditória dinâmica e sob o impacto das políticas econômicas neoliberais, que colocam em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social. Tratava-se de um contexto difícil, de um tempo caracterizado por mudanças aceleradas, por nova sociabilidade e nova política (YAZBEK, 2014, p. 374).

É nesse período, que começam a serem confrontadas as velhas práticas clientelistas e assistencialistas pelo surgimento dos movimentos sociais e organizações não governamentais. Período esse, que mais uma vez reforça a marca de compassos e descompassos da Assistência Social, onde de um lado, a participação de estudiosos, profissionais e movimentos sociais engajados na formulação do projeto a ser colocado em pauta no legislativo que irá se concretizar anos depois com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e de outro, a repetição abusiva do clientelismo no Ministério de Ação Social e do nepotismo que se instalava em um dos maiores organismos de Assistência Social do governo federal a LBA que tinha a frente a então primeira dama Rosane Collor bem como, seus familiares nos cargos de chefia, ocasionando vários escândalos de desvios de recursos para entidades fantasmas de Assistência Social sob o olhar inerte do então Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).

É nesse quadro de crise a Assistência Social, após sucessivos embates e entraves que em 1993 a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)⁷ foi sancionada por Itamar Franco presidente que substituiu Fernando Collor de Melo após seu impeachment. Período marcado por escândalos, corrupções e desmandos administrativos.

A LOAS é aprovada, como política social pública, iniciando seu caminhar para um novo campo dos direitos universal e de responsabilidade estatal e, inserida na Seguridade Social aponta para seu caráter de Proteção Social. Inova também ao propor a participação da sociedade por parte do controle da gestão e execução da política de Assistência Social.

No governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995, sob a ótica neoliberal criou um sistema paralelo, contrariando expectativas do novo patamar de direitos. A Política de Assistência Social passou a executar ações emergenciais, descontínuas no tocante ao enfrentamento da desigualdade social, nos anos que sucederam a aprovação da LOAS. Diante uma conjuntura de reformas administrativas e políticas no aparelho do Estado objetivando a redução de sua intervenção na prestação e execução de serviços.

Em 1995 é criado o Programa Comunidade Solidária, que tinha cunho totalmente residual, clientelista e focalizado, de ações pontuais, direcionadas aos mais pobres da população e aos indigentes sob a direção da então Primeira Dama Ruth Cardoso. Nesse mesmo governo iniciou-se a proliferação dos programas de renda mínima a exemplo do programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), muito embora, denotando poucos avanços e investimentos com o social, já que a principal prioridade era a manutenção da estabilidade econômica.

Após a homologação da LOAS em 1993, e apesar do perfil ambíguo e limitado da Política de Assistência Social, visualizamos alguns avanços, como a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 1994, a realização da primeira Conferência de Assistência Social em 1995 e só após três anos a implantação do Fundo Nacional de Assistência Social. É ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso que o desenho da primeira Política de Assistência Social foi definido, ainda que de forma insuficiente e sem definição clara, diante da execução do Programa Comunidade Solidária, através da deliberação na segunda Conferência de Assistência Social, aprovada pelo CNAS em 1998. Mas, que será redesenhada em 2004 no qual nos deteremos no próximo item. Nestes anos “que se aprofundam desigualdades e exclusões, a análise do desempenho concreto da

⁷ Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

assistência social como política de seguridade aponta para desacertos e adequações ao ambiente neoliberal” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 59).

Em 2003 o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ressaltava em seu discurso que sua administração iria priorizar o combate a fome. Foi em seu governo que foi criado o Ministério de Assistência Social tendo à frente uma Assistente Social Benedita da Silva. Seguindo sua agenda de campanha cria o Programa Fome Zero que mais tarde passaria a ser Programa Bolsa Família que unificou todos os programas de transferência de renda que objetivavam “acabar com a fome e com a exclusão social”.

No mesmo ano, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social que atenderam antigas reivindicações contidas na LOAS e dentre estes, a segunda versão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ainda no Governo Lula em 2004 criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e extintos os Ministérios de Segurança Alimentar e Nutricional e de Assistência Social.

Dessa forma, através desse recorte evidenciamos que os caminhos percorridos pela Assistência Social no Brasil, demonstram a influência de várias políticas, com projetos societários antagônicos que estão em constante disputas, desde os perfis mais ditatoriais, tecnocráticos aos primeiros ensaios democráticos, nos levando a pensar e enfrentar desafios distintos para a efetivação dessa política. Assim como afirma Schons:

Dependendo das forças conjunturais que se apresentam mais favoráveis às questões da “ordem” capitalista, ora mais fortalecidas do lado das questões do trabalho. A Assistência pode então oscilar, de acordo com a hegemonia e a pressão das diferentes forças, entre apresentar-se como um direito ou voltar a ser apenas um benefício com todas as caracterizações e diferentes roupagens já apresentadas (SCHONS, 2015, p. 194-195).

1.2 PNAS: ARQUITETURA E MARCO REGULATÓRIO

Com a Constituição Federal aprovada em 1988, a Assistência Social passa a ser (tardamente) reconhecida como direito do(a) cidadão(ã) e dever do Estado. De forma simplista, a assistência social está imbricada na sua origem, com execução de ações caritativas e/ou filantrópicas, ligadas ao dever moral da ajuda, perpassando pelo clientelismo; onde a

solidariedade humana enaltecidas principalmente pelas entidades religiosas se faziam presente, com o objetivo de amenizar as expressões agudizadas da questão social.

Toda política social é um campo de forças entre interesses, concepções e perspectivas, na Assistência Social não é diferente e sua trajetória atrelada à filantropia torna ainda mais tensa seu processo de efetivação como política de direitos. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira.

A Assistência Social como política integrante da Seguridade Social brasileira, e com a implantação da LOAS e posteriormente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ganha uma nova concepção de política pública e dever do Estado, reconhecida pela sociedade, podendo assim ser transformadora, se promover mudanças que rompam com valores e práticas conservadoras.

A PNAS-2004 concretiza o esforço de sistematizar o conteúdo da assistência social como política de proteção social. Não se pode dizer que essa política contenha todas as respostas às questões apresentadas ao longo dessa reflexão, mas, com certeza, seu conteúdo estabelece o fio condutor de uma política que se quer pública e de direitos (SPOSATI, 2009, p. 41).

Em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) estabelecendo diretrizes e competências, impulsionando em 2005 a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) normativa e evidencia meios de operar a política através de um sistema de gestão descentralizado e participativo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Reafirma a importância de se articular com outras políticas setoriais de forma integrada, considerando as desigualdades socioterritoriais no enfrentamento das expressões da questão social, tendo como objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.
Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (MDS/PNAS, 2004, p. 33).

A PNAS-2004 concretiza o esforço de sistematizar o conteúdo da assistência social como política de direito a partir de potencialidades e capacidades, agindo nas situações de proteção às vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida; da convivência familiar e dignidade

humana e combate às suas violações e seus princípios norteadores são a universalidade, matricialidade sociofamiliar e descentralização compartilhada e a territorialização.

No Brasil de hoje, a Assistência Social configura-se como possibilidade concreta de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários, o que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (YAZBEK, 2014, p. 382).

É dessa maneira que Política de Assistência Social, PNAS-2004 no modelo brasileiro de proteção social não contributiva, assume as funções de vigilância social⁸ e a defesa de direitos socioassistenciais⁹ além da proteção social. De acordo com Sposati, proteção social é:

O sentido de proteção (protectione, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais (SPOSATI, 2009, p. 21).

A ideia de proteção social exige que sejam desenvolvidas ações preventivas, superando a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. Conforme a PNAS (2004, p. 32) “A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.”

Proteção Social:

- segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos.
- segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de

⁸ A Vigilância Social tem como objetivos a produção e a sistematização das informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidades e risco que incidem sobre famílias e indivíduos (BROTTO, 2015, p. 83).

⁹ Direitos socioassistenciais são direitos assegurados pelo ordenamento jurídico pátrio a proteção social não contributiva de assistência social, de forma a garantir que o cidadão usufrua de todos os direitos previstos nas leis e nas políticas públicas brasileiras (BROTTO, 2015, p. 83).

convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades.

- segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas (MDS/PNAS, 2004, p. 40).

Assim, a Política Pública de Assistência Social no campo das políticas sociais, de responsabilidade do Estado assegura aos cidadãos brasileiros as provisões assistenciais pensadas no âmbito das garantias para o exercício da cidadania realizada de forma articulada com as demais políticas setoriais levando em consideração as características dos territórios.

Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de Estado, passa a ser um campo de defesa e atenção de interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 55).

De fato a implementação do SUAS expande os objetivos tratados na Política de Assistência Social e define os patamares que norteará a proteção social através de seus níveis de complexidade.

O SUAS altera a lógica que regula a inserção dos sujeitos na política, historicamente, compreendidos em razão da incapacidade para o trabalho ou vulnerabilidades decorrentes dos ciclos geracionais, orientando-se, agora, pela inclusão de cidadãos, famílias e grupos que estão em situações de vulnerabilidade e risco social (SILVA, 2014, p. 94).

A proteção social básica que referencia seus serviços e programas através de seu equipamento público que é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS):

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (MDS/PNAS, 2004, p. 33).

A proteção social especial que referenciam seus serviços e programas no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), as quais, direcionam para a média e alta complexidade famílias e indivíduos em situação de direitos violados e com vínculos rompidos.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada (MDS/PNAS, 2004, p. 37).

Apesar do pouco tempo histórico desta política, o SUAS se materializa como política onde as exigências para a realização de seus objetivos e resultados devem se consagrar direitos de cidadania e inclusão social, regula e organiza em todo o território nacional das ações socioassistenciais tendo como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização. Ainda pressupõe, gestão compartilhada, cofinanciamento da política e definição clara das competências técnico-políticas pelos entes federados, com a participação e mobilização da sociedade civil.

A base organizacional do SUAS se dá através da normatização e padronização dos serviços, traduzindo-se em qualidade no atendimento, possibilitando a avaliação e resultado dos serviços executados na rede socioassistencial tendo como referência a matricialidade sociofamiliar; descentralização político administrativa e territorialização; financiamento; novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil; controle social; a política de recursos humanos e a Informação, o monitoramento e a avaliação.

Dessa forma, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel central no âmbito da PNAS, como locus que preveni, protege, promove e incluir seus membros, superando a focalização já que, estão pautados nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos, reforçando sua importância no conjunto protetivo da Seguridade Social, como direito de cidadania, articulada à lógica da universalidade.

Matricialidade sociofamiliar – parte da concepção de que a família é o núcleo protetivo intergeracional, presente no cotidiano e que opera tanto o circuito de relações afetivas como de acessos materiais e sociais.

Fundamenta-se no direito à proteção social das famílias, mas respeitando seu direito à vida privada (SPOSATI, 2009, p. 43).

Quando se trata da descentralização político administrativa na Política de Assistência Social, o comando único da política se expressa em cada nível da Federação. Onde Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão. Dessa forma, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos na PNAS, coordenar, formular e cofinanciar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações.

A função da territorialização norteia a operacionalização da política de assistência social em rede, constituindo-se um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política pensada a partir do território considerando à história, a cotidiano e o universo cultural dessa população.

Territorialização – é uma dimensão da política que supõe o reconhecimento da heterogeneidade dos espaços em que a população se assenta e vive bem como o respeito cultural aos seus valores, referências e hábitos. Tem como perspectiva a inserção do cidadão e a manutenção da expressão do indivíduo. Tem também por entendimento a identificação das efetivas condições de vida do território onde ele vive com sua família. Certamente, o nível de qualidade de um território pode ser fator de proteção e/ou desproteção (SPOSATI, 2009, p. 45).

Com a PNAS novas relações entre Estado e Sociedade Civil são implementadas, a sociedade civil começa a participar da execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como, na formulação e no controle das ações, garantindo os direitos dos usuários da assistência social já que as entidades prestadoras de assistência social passam a integrar o Sistema Único de Assistência Social, participando ativamente através da prestação da rede de serviços e participação nas instâncias de controle.

A descentralização da gestão da política, a participação, o reordenamento dos serviços e benefícios e o controle social acarretaram novas atribuições não apenas aos gestores, mas também dos seus trabalhadores, usuários e conselheiros. Inserindo-se em um contexto que evidencia a necessidade de responder as demandas de fortalecimento de uma ampla rede de proteção social no Brasil, apontando a formação e o desenvolvimento dos atores da assistência social como uma das questões fundamentais para a qualidade dos serviços ofertados à sociedade.

A Assistência Social incorporando a Seguridade Social brasileira passa a ter seu financiamento, orçamento próprio, com fontes de custeio financiadas por toda a sociedade,

mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais, representadas pelos Fundos de Assistência Social em cada esfera de governo, fundo a fundo regular e automático.

Deve ter como base para financiar as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com as diversidades e parte de cada região ou território, além da capacidade de gestão e de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços, através de pactuações e deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos. Embora tais avanços, ainda não foram conseguidos vinculação constitucional de percentual de recursos para o financiamento.

O controle social na perspectiva do SUAS é um instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado.

Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. Seus principais espaços de materialização desse processo são os conselhos e as conferências.

Está posto como um dos grandes desafios da PNAS, a criação e/ou fortalecimento de mecanismos para garantir a participação qualitativa dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos para efetivação da política como direito constitucional.

A política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas, também, o conteúdo intersetorial de sua atuação por se tratar de uma política que tem seu campo próprio de atuação e que se realiza em estreita relação com outras políticas. Deve integrar uma política de capacitação permanente, desde os trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada.

O empenho em conseguir uma gestão otimizada da política, deve ter na informação, monitoramento e avaliação instrumentos determinantes para a qualidade dos serviços prestados de maneira articuladas para promover novos patamares de desenvolvimento da Política de Assistência Social no Brasil, é através das ações realizadas e da utilização desses recursos que se pode favorecer a participação, o controle social e uma gestão otimizada.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) exige romper com a fragmentação programática, isto é, a junção da rede de serviços para a garantia da proteção social ativa. Exige ainda dividir corresponsabilidades entre as três esferas de governo pela ampliação dos direitos sociais na égide da proteção social.

A gestão proposta por esta política se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências do três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das conferências, dos conselhos e das comissões de gestão compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite – CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (MDS/PNAS, 2004, p. 13).

Passada uma década da implementação do PNAS e do SUAS em todo território nacional, têm sido enfrentando, conjunturas contrárias, que tentam desconstruir a todo instante os avanços até aqui conquistados, fruto de muito diálogo entre os sujeitos (trabalhadores, usuários, intelectuais, conselheiros, estudantes) na tentativa de resistir a ofensiva neoliberal na perspectiva da justiça e dos direitos consagrados a partir da política.

No Brasil, o sistema capitalista dependente e periférico assume particularidades que induzem ao consequente agravamento das condições de reprodução material da maioria da população, que se defrontam com respostas estéreis direcionadas às reais problemáticas sociais. As políticas sociais enfrentam o solapamento dos direitos sociais e o desmantelamento do Estado via ofensiva neoliberal, com ênfase nos gastos públicos e diminuição do papel interventivo no âmbito social (CORDEIRO; NORA, 2014, p. 62).

Observamos assim, que o discurso para superação da crise¹⁰, está na redução abrupta nos gastos sociais concomitante a isso, redução dos serviços sociais públicos contribuindo e muito para deteriorar as condições de vida da maioria absoluta da população, resultando em uma das vertentes do neoliberalismo que enaltece o Estado mínimo e o livre mercado amparadas na ideia dos neoliberais que o Estado de Bem Estar é o principal responsável pela crise do capital.

Vivenciamos o desmonte dos incipientes aparatos públicos e uma grande contradição no sistema de proteção social, onde as políticas sociais não estão sendo priorizadas.

Ao mesmo tempo que a Constituição brasileira e as legislações específicas referentes às políticas sociais ampliam o papel do Estado como responsável pela provisão dos direitos sociais, o modelo econômico vigente propõe um orçamento reduzido para a área social, fazendo com que as políticas se utilizem de mecanismos compensatórios mínimos. Ao contrário do que é proposto pela legislação, a universalização do acesso continua dando lugar

¹⁰ Na concepção marxiana, as crises (gerais e específicas) constituem manifestações das contradições capitalistas em sua incessante busca de superlucros e superacumulação (BOSCHETTI, 2016, p. 109).

aos “velhos” programas com caráter residual, emergencial e temporário (SILVA, 2014, p. 90).

Tais efeitos para a Política de Assistência Social são nefastos, pois tendem a reduzir o seu financiamento público, colocando à prova a sua eficácia, retornando a seu caráter de ações focalistas, reforçando o ideário de que a Assistência é “política de pobre e para pobre”, enfraquecendo qualquer referência de direito. O fato é que “Nos países subdesenvolvidos, embora proclamados como direito, assistimos à deterioração dos serviços que, mesmo tidos como direitos abstratos para todos, passam ser benefícios reais apenas para alguns” (SCHONS, 2015, p. 218-219).

Os efeitos decorrentes da crise acentuaram ainda mais as desigualdades sociais apreendidas pela sociedade capitalista e com isso, um contingente maior de população que acessa as políticas sociais, o que evidencia a necessidade de proteção social, mas, tal cobertura desses serviços e programas não estão conseguindo atingir grande massa da população.

Sistema de proteção social necessita caminhar na busca da efetividade de direitos, de caráter permanente, para atingir justamente com as demais políticas, as raízes estruturais da pobreza e da miséria, além de definir uma ação transformadora. Trata-se de tarefa um tanto difícil, repleta de embates e dúvidas na sua efetivação, mas sem perder de vista a possibilidade dessa construção (SILVA, 2014, p. 91).

1.3 A GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO SUAS

A Política Social estatal adquire robustez nos anos de 1930, onde cria condições objetivas para implementação de uma relação de cidadania¹¹. O Estado Social sucede o Estado de Direito como uma tentativa de superar o individualismo objetivando a concessão dos direitos sociais.

Os argumentos de John Maynard Keynes em favor da abrangência do papel do Estado evidenciada através das funções sociais que combinavam gastos sociais com economia de

¹¹ Aqui adotamos a teoria da cidadania de Marshall: A Cidadania é um status concedido aqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes aos status (MARSHALL, 1967, p. 76).

mercado, foram implantadas principalmente na Europa, o Welfare State - Estado de Bem-Estar¹² assumindo peculiaridades diferentes nos países onde foi implantado.

Dessa forma Pereira (2011), fazendo sua leitura a partir de Esping-Andersen¹³ relata a composição da tipologia construída por ele para explicar o papel da Política Social a partir de três grandes eixos¹⁴: as relações entre Estado e mercado – regime *liberal*; o *Welfare State* como um sistema de estratificação – regime *conservador-corporativo*; e os direitos sociais *versus* a desmercadorização da Política Social – regime *social-democrata*.

É nesse contexto plural e complexo que a Política Social é analisada, sem incorrer é claro no simplismo de seus conceitos.

Conforme elucida Pereira Estado de Bem-Estar:

Em sua versão Keynesiana, que constitui o paradigma desse esforço de definição, ele tem sido um meio institucional e histórico de combinar a melhoria do *status* de cidadania de grande parte da população com a economia de mercado. Em essência, seu objetivo não é abolir o capitalismo (ibid.), mas evitar que este se torne autofágico e, conseqüentemente, possa progredir graças a associação virtuosa de medidas monetárias e fiscais capazes de assegurar a demanda propiciada pelo aumento do consumo das camadas mais pobres, inclusive dos que não estão inseridos no mercado de trabalho (PEREIRA, 2016, p. 77).

Daí iniciam a formatação para os padrões existentes de Proteção Social, “destacando-se o *bismarckiano* na Alemanha, o *social-democrata* na Suécia, e o *beveridgiano* na Inglaterra” (PORTO, 2001, p. 21) ainda que de forma fragmentada, como reposta ao enfrentamento as expressões da questão social¹⁵ no capitalismo, oriundas das relações de exploração do capital sobre o trabalho. E tais relações, tiveram rebatimentos frente a questão social de maneira repressiva, introduzindo algumas demandas da classe trabalhadora mas sem

¹² Estado de Bem-Estar reflete um conjunto de condições, no qual as pessoas podem razoavelmente esperar: satisfazer suas necessidades de segurança social, por meio de sua participação nos mercados de trabalho, consumo e de créditos e nas regras de proteção social instituídas como responsabilidade do Estado de Bem-Estar (GOUGH, 2006 apud PEREIRA, 2016, p. 85).

¹³ Esping-Andersen sociólogo Dinamarquês desenvolveu teoria sobre o Estado de Bem-Estar e seu lugar nas economias capitalistas.

¹⁴ Para maior compreensão ver Pereira (2011).

¹⁵ Por Questão Social entende-se: A questão Social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à propriedade privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos (IAMAMOTO, 2001, p. 16-17).

atingir de fato o cerne da questão social. Essas modalidades de Políticas Sociais contribuem para o padrão Keynesiano¹⁶ de intervenção estatal.

Assim a Política Social refere-se:

Política social refere-se ao processo de desenvolvimento e implementação de medidas geridas pelo Estado e demandadas pela sociedade como direitos devidos para suprir necessidades sociais e promover o bem-estar dos cidadãos – seja prevenindo contingências associadas ao trabalho e a inseguranças sociais, seja combatendo-as quando instaladas (PEREIRA, 2016, p. 79).

Conforme Santos (2015), aqui no Brasil não conseguimos desenvolver um Estado de Bem-Estar com características dos países desenvolvidos. O processo de modernização no Brasil é segmentado e não acompanha a economia mundial, a peculiaridade brasileira de economia agrário-exportadora divide espaço com setores industriais modernos e setores tradicionais. Motivando o Welfare State a brasileira entrar na cena política para controlar as tensões e lutas advindas da classe trabalhadora.

O desenvolvimento das políticas sociais, mecanismos de garantia de proteção social nos países latino-americanos, resultaria de um processo tardio de regulação social. Nesses países, após a experiência de regimes de ditadura militar e mesmo durante essas experiências, como é o caso do Brasil, registrou-se a criação de mecanismos de proteção social, capazes de amenizar os efeitos das pressões próprias da ditadura (SANTOS, 2015, p. 56).

É oportuno destacar que no Brasil é na década de 1980 que se concretiza uma agenda política em defesa de um Estado Democrático de Direito reivindicação de movimentos sociais e trabalhadores brasileiros. Assim é instituída a Carta Magna, Constituição Federal de 1988, construída em um cenário de disputas antagônicas, configurando avanço em algumas áreas específicas mas ainda com traços conservadores, contudo, trouxe significativos avanços inovadores no campo dos direitos sociais, civis, políticos, universais e a intervenção da sociedade civil. De acordo com Simões, a Constituição Federal de 1988:

¹⁶ Modalidade de intervenção do Estado na vida econômica baseada nas ideias do economista John Maynard Keynes (1883-1946), que propõe “solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito de despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos. (a partir daí) Surgiu a convicção de que o capitalismo poderia ser salvo, desde que os governos soubessem fazer uso de seu poder de cobrar impostos, reduzir juros, contrair empréstimos e ganhar dinheiro” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012 apud SANDRINI, 2000, p. 57).

Assegura os direitos civis e políticos, os direitos sociais clássicos, mas também os universais e a democracia participativa, como condição de sua implementação. Sua natureza democrática e de direito, na própria qualificação do Estado consiste, entre outros elementos, na cumulatividade intrínseca entre os direitos individuais, com os direitos sociais e sua universalização, e os direitos e garantias fundamentais (SIMÕES, 2013, p. 291).

As mudanças no campo dos direitos sociais e humanos advindos com a Constituição Federal de 88 ampliaram o leque de Proteção Social da sociedade brasileira, incorporando o tripé da Seguridade Social formado pela Previdência, Saúde e Assistência Social.

A noção de Seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais. Assim sendo, a Seguridade brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto (YAZBEK, 2014, p.89).

A Previdência Social tem caráter contributivo pela lógica do Seguro Social onde Estado, patrão e empregado devem contribuir para acessá-la. A Saúde como direito de todos os cidadãos brasileiros através de um sistema único e universal também passou a integrar o texto constitucional, embora também tenha a lógica do seguro através do privado.

A Assistência Social foi o marco inovador na Seguridade Social, alargou o campo dos direitos sociais na condição de política pública, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão de atender determinadas necessidades de proteção social.

Nesse sentido, as resistências em compreender Assistência Social como afiançadora de direitos é uma constante, provocado principalmente pela correlação de forças existente do não consenso enquanto política pública e sua própria trajetória de se configurar no campo da assistência, da ajuda e da benesse.

A história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como pena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais. Em face dessa história institucional que registra como um campo que opera sob a negação de direitos, são múltiplos os desafios que se apresentam (SPOSATI, 2009, p. 14).

É no início de 1995 no Governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso que as políticas sociais são mais afetadas, impulsionando graves consequências para classe trabalhadora e para a população a margem da pobreza devido a concretização do ideário neoliberal eliminando a possibilidade de consolidação de um modelo de proteção social para o Brasil. Assim como afirma Schons:

Quanto mais nos aprofundamos no estudo do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), mais detectamos notas evidentes segundo as quais as formas de proteção social propiciadas por esse modelo de Estado estão visivelmente em crise, da mesma forma como são apontadas crises na atual fase do desenvolvimento econômico (SCHONS, 2015, p. 157).

No início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, constava na agenda pública de seu governo, o discurso de que as políticas sociais são importantes mecanismos de enfrentamento a pobreza desde que articuladas a uma política econômica, dessa forma, respaldando a ideologia neoliberal. As políticas sociais passam a adquirir um caráter focalizador voltado para os segmentos mais pobres da sociedade, embora com maior expansão como no caso da Assistência Social e centralidade nos programas de transferência de renda.

Um exame das características da Proteção Social brasileira neste início de milênio, privilegiando as ações emblemáticas no campo do enfrentamento da pobreza e da desigualdade, desenvolvidas, sobretudo no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), particularmente a área da Assistência Social, da Segurança Alimentar e da Transferência de Renda, vai nos mostrar um processo de avanço da consolidação das ações protetivas no país. (YAZBEK, 2014, p. 89).

Importante ressaltar que as Políticas Sociais nesse período continuavam no centro dos debates antagônicos, dentro inclusive do próprio governo, representados pelos interesses de adeptos ao neoliberalismo bem como, pelos que defendiam Políticas Sociais de caráter universalizante.

Nesse sentido, Fagnani (2011) afirma também que a mudança em 2006 da cúpula econômica do governo, o crescimento teve destaque articulando os objetivos macroeconômicos e sociais proporcionando maior ampliação do gasto social em detrimento de políticas universais, como também, o avanço de ações destinadas ao combate da extrema pobreza. Não deixando de existir as tensões e correlações de forças inerente a esse processo, embora de forma mais amena.

Conforme Jaccoud (2009), O Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade, tem como um de seus pilares a Assistência Social, de caráter não contributivo e acessível a todos que dela necessitem. Sua responsabilidade perpassa por garantir uma rede de serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade assim como uma renda-solidariedade aos indivíduos pobres em situação de velhice ou pessoas com deficiência por meio do Benefício de Prestação Continuada – BPC e com outros programas de transferência de renda vinculados a situação de insuficiência de renda a exemplo do Programa Bolsa Família.

Esse modelo de Proteção Social não contributivo direciona o caminho de direitos em construção na sociedade brasileira. Trata-se das necessidades e objetivos sociais que se constituem as relações em sociedade, das condições objetivas de acesso a condições de vida.

O paradigma de proteção social (básica e especial) estabelecido pela PNAS 2004 rompe com a noção dos cidadãos como massa abstrata e os reconstrói a partir da realidade de sua vida. Opera a partir das potencialidades, talentos, desejos, capacidades de cada um, dos grupos e dos segmentos sociais. A proteção social da assistência social age sob três situações: proteção às fragilidades/vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida; proteção à dignidade humana e combate às suas violações (SPOSATI, 2009, p. 42).

De acordo com Yazbek (2014) A Proteção Social proposta na atualidade pelo Estado brasileiro, apresentam inovações importantes embora, sejam voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalizadas na extrema pobreza.

Falar em um sistema de proteção social permite que se amplie e analise sobre as políticas sociais identificando as características comuns e buscando compreender de maneira integrada tanto a oferta de serviços como seus impactos sociais. De fato, o esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como um sistema menos pelo fato de ser constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por terem sido estruturados programas e políticas abrangentes de caráter permanente, catalisadores de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis. Tais iniciativas formaram um conjunto que, mesmo que heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, dotaram o país de um sistema de proteção amplo, com impacto efetivo, apesar de desigual (JACCOUD, 2009, p. 61).

Diante do exposto, evidenciamos que em virtude da própria natureza contraditória do capital, as Políticas Sociais desenhadas no contexto de Proteção Social, aos cidadãos são limitadas se não tem conseguido atingir diretamente as causas das desigualdades sociais apenas amenizando seus efeitos.

Esse novo modelo de Proteção Social, apesar de demarcar sua institucionalidade, passa a ter cada vez mais, perfil focalizador para os mais pobres e de intervenção mínima do Estado para atender aos interesses do grande capital, priorizando programas de caráter compensatório e seletivo cada vez mais distante da perspectiva universal.

Dessa forma, compreendemos que o chão da história é dialético, é onde acontecem os entraves, as disputas, as conquistas necessárias às transformações sociais e, seu desenvolvimento está intrinsicamente atrelado a conscientização das classes, sobretudo as classes exploradas frente ao capital. É necessário mais do que nunca, criar estratégias de fortalecimento da Proteção Social, sobretudo, que envolva os atores sociais que compõem diretamente esse processo, para resistir frente ao dismantelamento das políticas sociais, na perspectiva de universalizar o acesso a Assistência Social.

CAPÍTULO II

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO DO SUAS

A municipalização compõe um novo pacto de governabilidade, ancorado na democratização da gestão pública, no entendimento da equidade como acesso aos serviços e participação proativa da sociedade civil. Nesse sentido, as competências enquanto ente federado autônomo estão enumeradas nos artigos 23 e 30 e o pacto federativo fiscal nos artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal, assegurando ao município o direcionamento político-jurídico, fiscal com a repartição da receita tributária entre os entes.

O federalismo cooperativo se caracteriza assim pela atuação conjunta das três escalas de poder em setores comuns de intervenção, sobretudo os que se referem às políticas sociais as mais fundamentais, com a justificativa de favorecer a flexibilidade e a cooperação no processo de elaboração e gestão de políticas públicas (RODRIGUES; MOSCARELLI, 2015, p. 146).

Dessa forma, os municípios assumem a responsabilidade de executar políticas sociais. Levando o município a investir em suas capacidades locais de administrar recursos humanos, insumos e investimentos, planejar e concretizar as políticas no âmbito municipal, a fim de avigorar a gestão dos programas, serviços e projetos.

Descentralização compartilhada – supera o conceito de municipalização como prefeiturização, isto é, como o processo de empurra competências federais e estaduais para os municípios restringindo as responsabilidades federal e estaduais. Trata-se do chamado federalismo cooperativo, cuja concepção se opera pelo processo de regionalização. E para que isso ocorra, exige-se que os estados desenvolvam a concepção de regiões interestaduais, e os municípios de regiões intraurbanas (SPOSATI, 2009, p. 44).

Nesse sentido, assim como afirma Sposati (2009), a concretização do modelo de Proteção Social sobre influência da territorialidade, pois ele só se instala, e opera, a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais. Ainda, “Proteção Social que se manifesta na trama dos fios que tecem a vida nos territórios” (SILVA, 2016, p. 68).

Assim, compreende-se que a discussão acerca da gestão do SUAS, sob o olhar dos municípios, evidencia o cotidiano real dos sujeitos e indivíduos que vivenciam e usufruem desse sistema de Proteção Social.

2.1 O PACTO FEDERATIVO: financiamento e a gestão da proteção social no território

De acordo com Gambardella (2011) A condição de ente federado consolidada na Constituição Federal de 88 atribui ao ente municipal a responsabilidade de prestar serviços públicos a população, tais como saúde, educação, assistência social, entre outros, intermediados ou não por organizações privadas.

Embora verifique-se um maior enfoque ao ente municipal na prestação de serviços à população, o que lhe confere certa evidência em relação ao ente estadual, é certo que este último tem um papel definitivamente importante para o adequado funcionamento do SUAS, por um lado por subsidiar e orientar tecnicamente municípios frágeis (do ponto de vista infraestrutural, incluindo recursos humanos e financeiro) e, por outro lado, para intermediar os fluxos que compõem a relação sistêmica da gestão da Política de Assistência Social entre os entes federados (União e Municípios) (GAMBARDELLA, 2011, p. 180).

A articulação entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) é fundamental para a concepção e consolidação das diretrizes e objetivos do SUAS, que está em consonância com a Constituição Federal que dispõe sobre a responsabilidade compartilhada da gestão na garantia dos direitos sociais, que trata-se do *Pacto Federativo* presente nos artigos 1º e 18º, que enuncia um princípio fundamental estruturante da república elevado a condição de cláusula pelo artigo 60, §4º, I da carta maior, nestes termos

Art. 1. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
 - II - a cidadania;
 - III - a dignidade da pessoa humana;
 - IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
 - V - o pluralismo político.
- [...]

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, CF, 1988).

No que diz respeito a Assistência Social o Pacto Federativo está previsto através do artigo 204 que elucida as atividades as serem executadas através dos recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no artigo 195 e de outras fontes. Com a LOAS é estabelecido

as competências para os entes federados, compartilhando responsabilidades e reafirmando o caráter descentralizado advindos da Constituição Federal.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais.

[...]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (BRASIL, CF, 1988).

A autonomia dos entes é que forma a União, como sendo princípio basilar do pacto federativo.

Após 1988, quando se instituiu o novo pacto federativo, pautado no princípio da descentralização e na cooperação entre os entes, atribuiu-se a competência de provisão de serviços públicos aos municípios. Além do alargamento das possibilidades de democratização do Orçamento Público, inovou-se no redesenho do financiamento público no campo da Seguridade Social, prevendo a precedência da cobertura dos direitos sobre a disponibilidade de recursos em direção à sua universalização (CASTRO, 2012, p. 77).

As competências do município no tocante a execução da Política de Assistência Social são regulamentadas na LOAS no artigo 15:

- I – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos conselhos municipais de assistência social;
- II – efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- IV – atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- V – prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei;
- VI – cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;
- VII – realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito (LOAS, 2012, p. 11).

Com essa realidade, os municípios obtiveram importância política, teórica e prática na formulação do novo modelo de gestão condizentes com a CF. É na gestão local que existem

as relações sociais e possibilidades de desenvolvimento no território¹⁷ de ações de Proteção Social.

A descentralização político-administrativa tem entre seus propósitos a luta contra a subordinação dos municípios ao governo central (práticas autoritárias, burocráticas, centralizadas). Sua inclusão nos ditames legais contou com o apoio de amplos segmentos da sociedade que defendiam a perspectiva de que a esfera municipal estaria mais próxima dos problemas da população, possibilitando assim um conhecimento mais adequado de sua própria realidade e, conseqüentemente, gerando proposições e ações mais condizentes ao atendimento de demandas específicas de cada localidade (PASTOR, 2006, p. 27).

Embora tenha ganhado relevância, a heterogeneidade dos municípios apresenta profundas desigualdades políticas, econômicas, culturais e sociais exigindo da gestão social na contemporaneidade a integração e convergência das políticas com a participação de gestores e trabalhadores da própria política como também a sociedade civil, onde “os poderes locais estão na linha de frente dos problemas explosivos da gestão social, mas no último escalão do orçamento” (DOWBOR apud PASTOR, 2006, p. 27).

O nosso entendimento é que, um dos maiores desafios da gestão municipal, perpassa em alinhar um orçamento mínimo (diante dos demais entes federados) com a responsabilidade de atender toda demanda através de políticas públicas no cenário de desigualdades locais, com vistas a minimizar problemáticas sociais objetivando a efetivação dos direitos sociais. Conforme pesquisas realizadas por Castro onde afirma:

A descentralização dos serviços públicos onera os orçamentos municipais: as responsabilidades compartilhadas não são devidamente acompanhadas de recursos financeiros equivalentes a uma oferta de serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades da população (CASTRO, 2012, p. 93).

Nesse sentido, o financiamento da Assistência social apesar dos avanços na modalidade de repasse fundo a fundo, regular e automático, termina por ser um entrave na gestão do SUAS, onde, apesar de estar regulada e instaurada em todo território, com atribuições e funções definidas não conseguiu até hoje a fixação de limite de investimento mínimo, deixando-a refém da vontade de gestores, sobretudo numa conjuntura de crise

¹⁷ A concepção de território adotada aqui é do autor Milton Santos: ...O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer aquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. Um faz o outro. (SANTOS, 2006 apud SANTOS, 2015, p. 92).

política e econômica, ficando vulnerável ao contingenciamento orçamentário com a diminuição de investimentos na política.

Justamente essa disparidade, entre demanda e financiamento, que remete a capacidade institucional de resolutividade, através do aparato estatal instituído, que tem proporcionado estudos sobre a ineficiência da execução de políticas públicas ocasionadas pela descentralização.

Seguindo essa lógica (SILVA, 2013), o território local como ente federado mais próximo do cidadão, deveria possibilitar melhor entendimento da realidade, de modo a respeitar suas heterogeneidades. Mas, não tem conseguido garantir de forma adequada, responder as demandas sociais através das políticas públicas, em decorrência do reduzido poder de tributação transferido, que incide diretamente na sua situação, que por sua vez, interfere na capacidade técnica de gestão inviabilizando a disposição de recursos humanos e instrumentais tecnológicos qualificados.

Esse dilema federativo, ao se materializar em arranjos institucionais, desencadeia efeitos que repercutem, dentre outros, na condução de políticas de desenvolvimento local, notadamente em ambientes organizacionais pautados por fortes assimetrias socioeconômicas. Ou seja, os arranjos federativos, que refletem a natureza dilemática desse tipo de organização político-administrativa, produzem efeitos não antecipados sobre as agências governamentais, com impactos significativos no padrão performático de tais organizações e das políticas públicas (SILVA, 2013, p. 229).

Contudo, a participação dos municípios na execução da política de Assistência Social em todos os 5.570 municípios brasileiros¹⁸ demonstra responsabilidade na oferta geral das políticas públicas, com vistas no exercício pelo da cidadania, em consonância com as competências estabelecidas pelo pacto federativo, buscando atender as demandas existentes, através do usufruto dos equipamentos e serviços sociais existentes.

¹⁸ Informações retiradas do livro de avaliação de dez anos do SUAS, para maiores informações consultar: SUAS 10 Diversidade do SUAS: realidade, respostas e perspectivas em Brasília-DF, MDS; SNAS, 2015.

2.2 GESTÃO SOCIAL E SUAS: serviços e benefícios e a gestão da rede de proteção social

Para atender as demandas coletivas da sociedade, concretizadas por meio de bens e serviços, faz-se necessário gerir, formular e implementar ações que serão materializadas através dos direitos sociais. Nesse sentido, planejamento, organização e controle são partes fundamentais do processo de gestão/administração¹⁹ para atender a finalidade estatal, que se concretiza através do bem estar da sociedade, em consonância com os objetivos fundamentais da República brasileira previstos na Constituição Federal em seu artigo 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, CF, 1988).

A princípio faz-se necessário compreender o sentido de público, entendido de acordo com Raichelis e Wanderley (2004) como ações que objetivam atender as necessidades da sociedade, executadas pelo Estado com a participação da sociedade civil em seus processos de decisão e controle em todos seus níveis de poder.

Formulação, implementação e gestão de políticas públicas, concebidas como linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais por meio dos quais são distribuídos e redistribuídos bens e serviços em resposta a demandas da coletividade (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004, p. 6).

Por muito tempo, a concepção de gestão administrativa era concebida como propriedade do governante, com as transformações advindas do capitalismo exigiu-se um novo modelo de administração que se pautava em regras rígidas. Em tempos atuais, as complexidades inerentes as relações sociais, possibilitou a evolução administrativa numa perspectiva mais participativa e democrática apesar dos entraves em decorrência da ofensiva neoliberal.

¹⁹ Alguns autores discutem administração e gestão como coisas diferentes, aqui utilizaremos dessas palavras como sinônimas.

A evolução da administração/gestão pública é a tentativa de aperfeiçoar os serviços prestados pelo Estado à população. Em seu termo geral, “administração é a utilização racional dos recursos para a realização de fins determinados” (BURLE FILHO; GURGEL *apud* PARO, 2016, p. 28). “Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 2014, p. 66).

Identificamos dessa forma, a partir da leitura de autores que discutem o tema, modelos de administração pública no Brasil. Iremos discorrê-los, objetivando conhecer a partir de sua evolução o modelo de gestão que se instaura hoje, e que absorve a gestão da Proteção Social brasileira.

É a partir do século XVIII nos estados absolutistas europeus, vigente nas sociedades pré democráticas que a administração pública patrimonialista surge, com o entendimento que o Estado é tido como patrimônio de seus governantes, e seus servidores vistos como nobres, que são indicados como prova de gratidão e também, como estratégia para defesa de seus interesses. Com a colonização do Brasil por Portugal essa herança foi inevitável.

O patrimonialismo caracterizava-se pelo caráter personalista do poder, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo. Em sua formação mais descentralizada – a organização feudal –, a dominação patrimonial deu vida a uma estrutura social antagônica ao poder absoluto do soberano (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2003 *apud* CAMPANTE, 2013 p. 18).

No modelo patrimonialista, a administração pública atende aos interesses dos governantes, não havendo distinção entre a coisa pública e privado. Deixando de defender/atender aos interesses da sociedade em detrimento aos assuntos que satisfaziam a vontade do governante e de minorias por meio de privilégios. Tendo como uma das consequências mais marcantes desse tipo de administração, a corrupção e o nepotismo²⁰.

Na República Velha com a precária estrutura administrativa no interior do Brasil, é necessário criar mecanismos para manter a ordem, então é criada a Guarda Nacional para descentralizar o poder através dos militares (demandavam a ordem e o progresso apresentado

²⁰ A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (ANTÔNIO, Ano 10, n. 31, jan.-mar. 2009).

na bandeira brasileira), dentre esses, a patente de coronel, que passa a dominar a política através do coronelismo dos governantes.

Na ausência de autonomia do poder público, os “coronéis” assumem o controle dos recursos públicos e, com isso, buscam angariar a lealdade dos eleitores, necessária para a conservação do poder. O acesso ao serviço público é um desses recursos controlados pelos coronéis, cuja moeda de troca era a lealdade política (SEGATTO, 2010 *apud* ANDREWS; BARIANI, p. 2011, p. 178).

O novo projeto societal que instaurou o modelo de industrialização e urbanização após a revolução de 1930 é ponto central para intervenção estatal ainda que, articulasse a economia agrária e a indústria que emergia, constituindo um pacto conservador entre o modo de produção agroexportador e capitalista.

O surgimento do Estado liberal, com o avanço do modo de produção capitalista e o novo papel assumido pelo Estado, a administração patrimonialista torna-se um modelo ineficiente e insustentável não conseguindo mais dar respostas a esfera pública. Começa a surgir um novo modelo de administração: a administração burocrática, onde suas formulações perpassavam o mérito, a impessoalidade, a especialização, a universalidade e a separação entre política e administração. Ou seja, sua técnica sobre outras formas de gestão foi determinante para seu avanço enquanto modelo administrativo a ser seguido.

Não se pode falar em administração burocrática sem fazer menção ao economista e filósofo alemão Max Weber, que formulou a teoria da burocracia a partir do fundamento da dominação tradicional. Toda a dominação “manifesta-se funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém” (BURLE FILHO; GURGEL, 1999 *apud* WEBER, 2016, p. 46).

Muito embora, compreendemos que a dominação está inerente a dominação de classes e a administração nesse processo pode ser desenvolvida através de organizações da sociedade civil, menos vinculadas a lógica de dominação. Ou seja, não seguimos a concepção weberiana de burocracia, que associa a administração a relação mando à dominação, mas entendemos, que se faz necessário explicitar seu método de análise sobre o tema por sua grande influência nas ciências sociais.

A administração burocrática instaura o poder da racionalidade da lei, do controle rígido, contenção dos abusos em defesa do interesse público. No Brasil, esse modelo é implantado já no Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas em 1938 com a primeira

reforma administrativa através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, órgão executor e formulador responsável por organizar a administração pública.

Embora novo, sua criação foi marcada pelo autoritarismo e a centralização do poder, marca da ditadura imposta pelo governo, deixando claro o antagonismo com a proposta formal do modelo patrimonialista.

O DASP representa uma síntese do embate entre o tradicionalismo e modernidade. Sua trajetória reflete as contradições da sociedade brasileira em busca da modernização e seu ocaso ilustra o fracasso das tentativas de adequar a realidade social aos imperativos da evolução do capitalismo. Entre o DASP real e o DASP formal, não há apenas contradição, mas síntese também. É certo que a iniciativa do DASP de introduzir a administração pública moderna não poderia fazer tábua rasa da realidade brasileira, do clientelismo arraigado e da cultura política que desafiavam a impessoalidade e o profissionalismo. O que se observa é que a administração burocrática não resistiu aos assédios particularistas, pois ela própria se imbricava com o contexto social e político pautado pelo clientelismo (SEGATTO, 2010 *apud* BARIANI, 2011, p. 178).

Nesse sentido, a burocracia que se alarga no Brasil, constituindo a administração pública seguirá três determinações fundamentais conforme Burle Filho e Gurgel:

Dessa forma, a administração pública brasileira terá um caráter racional-legal e de especialização nas questões relativas à industrialização e centralização de poder; buscará formas de articular a dimensão burocrática com a patrimonialista tradicional que permanecerá em certas áreas da gestão pública e, transversalmente, incorporará uma cultura autoritária e insulada, devido a sua utilização pelo regime ditatorial como instrumento de sustentação política (BURLE FILHO; GURGEL, 2016, p. 147-148).

Em 1967 os militares no poder incidiram uma nova reforma administrativa, consubstanciada no Decreto-Lei 200/67 por entenderem que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas. Tal decreto, “expressa o coroamento legal e institucional da estrutura administrativa desenvolvida na década de 1950 para operar a irrupção do capitalismo monopolista” (FILHO, GURGEL, 2016, p. 162). A reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento” (PEREIRA, 2001, p. 14).

De fato, a eficiência como um dos formuladores da administração burocrática, não se revelou muito eficaz, pois se constatou que não garantia nem rapidez, nem qualidade, nem

baixo custo dos serviços prestados a sociedade. O seu desgaste provocou estudos e esforços para consolidar um novo modelo para a gestão estatal.

A administração burocrática reflete os princípios da dominação racional-legal e, como modelo de gestão, pôde contrapor-se a um dos vícios da administração patrimonial: a arbitrariedade. Concebida para promover a impessoalidade e a eficiência, ela revelou, com o tempo, suas limitações. A impessoalidade converteu-se em indiferença e os interesses da elite burocrática foram colocados à frente das demandas dos cidadãos (esse desvio denomina-se fisiologismo). A eficiência foi subvertida e transformou-se em morosidade e formalismo. Justamente por isso, “burocracia” sugere, hoje, o inverso do que designava quando foi concebida (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013 p. 22).

Após a crise do petróleo da década de setenta, o padrão de intervenção estatal começa a dar sinais de esfacelamento. O agravamento da crise econômica, os altos índices inflacionários, mudanças tecnológicas, levaram os governos a reduzir suas funções.

O avanço do neoliberalismo, impulsionava as reformas econômicas orientadas para o mercado e intervenção mínima na economia. A proposta então, era a de reformar o Estado como agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional. Essa situação desqualifica, a gestão burocrática em detrimento do aprimoramento da administração pública através de um novo modelo de gestão ancorados numa política democrática.

Com esse quadro de “modernização conservadora” no período da ditadura militar, impulsionou o processo acelerado de industrialização e urbanização no Brasil. Começam a crescer as pressões da sociedade sobre o governo e com isso, precedentes para novas relações sociais e de organização política nas suas mais diversas dimensões. Amplia-se a luta pela redemocratização do país.

É nesse período que o Brasil amplia suas lutas sociais com a presença da sociedade civil, desencadeando o movimento pelas eleições diretas, impulsionando à participação no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 estruturados na administração burocrática, fundadas no mérito e na impessoalidade, que muito embora, enfrentará dificuldades devido ao ideário neoliberal.

A crise desse modelo, impulsionado por vários fatores econômicos e conjunturais, evidenciou um abismo entre as decisões da administração em atender a finalidade do Estado, direcionando a necessidade de criar um novo modelo que estruturasse a gestão da administração pública baseado em valores da eficiência, eficácia e competitividade.

A prioridade atribuída a planos econômicos, com a urgência do controle da inflação, deixou de lado os projetos sociais e frustrou as expectativas depositadas no regime democrático pós-ditadura militar; o que se assistiu foi a diminuição cada vez mais significativa dos investimentos na área social. Isso implicou num distanciamento cada vez maior entre Estado e a sociedade, e é justamente isso que pode ser considerado como um dos principais fatores que geraram a crise de governabilidade dos anos 80 do Brasil (SILVA, 2004, p. 65).

A crise de governabilidade e credibilidade do Estado nas décadas de 1980 e 1990 na América Latina, impulsionadas pelo movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, deu origem ao modelo gerencial, passando a representar as necessidades tanto dos governos como de empresas, espelhadas nos modelos inglês e estadunidense.

Esse novo processo de reformulação administrativa do setor público, foi denominada de gestão pública gerencial ou, conforme alguns autores chamam, nova administração pública. Dentre os objetivos defendidos por seus idealizadores estão, o aumento da qualidade do serviço público, a redução dos custos, capacitação de recursos humanos, cidadão-consumidor, além da descentralização e a delegação de poderes.

O projeto neoliberal encontrará maior abertura com a governança, em 1994, de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Já em 1995, FHC cria o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), onde foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado²¹, e tal reforma, fomentou as discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional, promulgada através de emenda constitucional em 1998. “A Reforma Gerencial de 1995 teve três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão” (PEREIRA, 2001, p. 24). No segundo governo de FHC, o MARE fundiu-se ao Ministério do Planejamento, passando a chamar de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Nesse contexto, onde o *neoliberalismo* sai vitorioso, com a recuperação de seus valores liberais, a reforma do Estado mais que reduzir é, principalmente, fortalecer o mercado ampliando a oferta de bens e serviços, através das concessões e privatizações, alargando os investimentos privados ocupados pelo Estado, muito embora, os gargalos das políticas públicas e serviços não melhoravam, enfraquecendo as possibilidades de efetivação de políticas sociais de cunho universalista e de espaços públicos democráticos, ou seja, propostas

²¹ Documento coordenado pelo então ministro Luís Carlos Bresser Pereira, que defini as instituições e estabelece as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país (PEREIRA, 2001, p. 23).

contrárias ao cenário nacional, ou nas palavras de Berhing (2003), a contrarreforma²² conservadora e regressiva do Estado Brasileiro:

Sendo assim, *a contrarreforma da administração pública* – chamada gerencial – nada mais é, em sua essência, que uma proposta vinculada ao neoliberalismo baseada na sugestão de procedimentos gerenciais flexíveis – que podem tender a patrimonialização –, num quadro de centralização burocrática, para adequar a ordem administrativa uma nova forma de comando, mais direta e mais explícita, efetivada pela classe dominante, para viabilizar a acumulação no contexto do capitalismo contemporâneo (FILHO, GURGEL, 2016, p. 147-148).

Nessa perspectiva, os governos seguintes, comandando pelo Partido dos Trabalhadores, mesmo com novas bases no plano econômico neodesenvolvimentista²³, reproduz na sua essência a presença forte do mercado através do capital privado reforçando a afinidade com o modelo gerencialista para viabilizar os interesses da ordem do capital.

Parece, em tese, afastada do programa do Partido dos Trabalhadores alguma crença de que o sistema capitalista possa levar justiça social e a uma democratização do aparelho governamental e da própria sociedade. Está, pois, em questão o próprio modo capitalista de organizar a produção e a sociedade (SALES, 2005, p. 148).

Nesse sentido, gerencialismo significa introduzir técnicas no Estado, utilizadas pelo setor privado para melhorar a governança, limitando a ação do Estado (privatizações) e “descentralizar” as funções da União para estados e municípios.

E esse modelo vigente no país hoje, é coerente com a proposta neoliberal, e interferindo diretamente na universalização do acesso a direitos em detrimento ao mercado, sem expansão das políticas sociais de caráter estruturante, flexibilizando a estrutura burocrática.

Como visto, é na década de 1980, que a pressão imposta pela sociedade civil no Brasil em decorrência da insatisfação com a economia e com o sistema ditatorial político, que desencadeou o movimento pelas diretas já e mais adiante, a elaboração da Constituição

²² Este retrocesso é o que configura uma contrarreforma, por meio da qual houve quebra de condições historicamente construídas de efetivas reformas, dentro de um processo mais amplo de profundas transformações (BERHING, 2003, p. 282).

²³ Fenômeno recente e localizado, indissociável das particularidades da economia e da política brasileiras na segunda metade dos anos 2000 (SAMPAIO JUNIOR, 2012, p. 678).

Federal de 1988. Essa luta travada em torno da Constituinte foi um processo ambíguo, ao tempo que se agudizavam as desigualdades sociais, vivenciamos os avanços democráticos mais significativos de nossa história, que direcionavam para redefinição dos processos e regras políticas entre Estado e a sociedade, propiciando novas relações de democratização nas decisões políticas.

Diante dessa conjuntura, optamos pelo modelo de gestão social como teoria possível para explicar as demandas postas no que tange a gestão da Política de Assistência Social no cenário desenhado na atualidade. Acreditamos nas contribuições trazidas por essa concepção, sobre a vida em sociedade no meio de produção capitalista, sobretudo no ideário neoliberal na tentativa de responder minimamente as problemáticas sociais, através de seu modelo de proteção social.

O propósito da administração social é a preocupação em desvendar a natureza, as dimensões e as causas de determinado problema social, com vista à sua solução ou a elaboração de uma base teórica sólida sobre as instituições e organizações que atuam em favor do bem-estar (PEREIRA, 2016, p. 236).

Nesse contexto, a gestão social em seus processos decisórios é exercida dialogicamente com a participação de diferentes atores sociais, sem imposição de pretensões de um lado apenas.

Portanto, esta concepção de cidadania tem relação com o conceito de gestão social por nós desejado, na medida em que ela é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, seu destino social como pessoa, quer como eleitor, quer como trabalhador ou como consumidor, ou seja, sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado, mas da democracia social: igualdade política e decisória (TENÓRIO, 1998, p. 19).

Na atualidade o modelo de gestão social que está posto deve corresponder aos seguintes princípios segundo Carvalho:

O direito social como fundamento da política social. Não há mais espaço para conduzir a política de forma clientelista. Uma pedagogia emancipatória põe acento às fortalezas dos cidadãos usuários dos programas e não mais, tão somente, em suas vulnerabilidades (...). Um novo equilíbrio entre políticas universais e focalistas. As opções políticas requerem hoje a arte de contemplar universalismo e focalismo (para responder as demandas da minoria ou aquelas questões mais candentes, como por exemplo a luta pela pobreza) (...) A transparência nas decisões, na ação pública, na negociação,

na participação. A transparência, além de maior profissionalismo, apresenta-se como base de uma ética na prestação dos serviços públicos (...). A avaliação de políticas e programas sociais. A avaliação, e não apenas o planejamento, ganhou centralidade na gestão social. Esperam-se da gestão controles menos burocráticos e mais voltados para medir a eficiência no gasto e a eficácia e efetividade nos resultados (CARVALHO, 2001, p. 16).

É nesse sentido, que esses mecanismos de participação, fortalecem os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais possibilitando o acesso às decisões do poder político.

A esfera pública constitui um espaço essencialmente político, de aparecimento e visibilidade, onde tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos. Nesta esfera, os sujeitos sociais estabelecem uma interlocução pública, que não é apenas discursiva, mas implica na ação e na deliberação sobre questões que dizem respeito a um destino comum/coletivo (RAICHELIS, 2000, p. 8).

Essa concepção de gestão social compromete-se com a cidadania amparada por princípios constitucionais que se materializam através das políticas, de programas e serviços destinados a população, regulados pelo Estado.

A gestão social tem, assim, como matéria-prima, as políticas públicas, seus elementos constitutivos (o fazer político, a mobilização social, o investimento público e a regulação estatal), bem como seus desdobramentos: programas, benefícios, serviços e projetos. A gestão social reflete, assim, as tendências na intencionalidade e desenhos da política pública; acompanha os tempos e demandas da sociedade a que serve (CARVALHO, 2014, p. 34).

Dessa forma, existe a possibilidade do público ser orientado para a garantia de direitos básicos à população, construída coletivamente de maneira equânime, descentralizada e plural. Aproximando assim, da vivência com a cidadania, já que seu processo de construção também perpassa pela participação da sociedade civil no processo de transformação social.

Nesse processo, as organizações da sociedade civil, conseguiram ampliar a participação política e os direitos sociais. Dentre alguns desses mecanismos de democracia participativa constantes na CF, elencamos alguns de seus artigos e incisos: o artigo 10; o artigo 14; o inciso VII do artigo 194 e o inciso II do artigo 204:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

[...]

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

[...]

Art. 194º A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

Art. 204º As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, CF, 1988).

Essa participação da sociedade está assegurada por meio da constituição, através dos mecanismos de participação dando espaço à sociedade integrar o processo de decisão e controle das políticas públicas.

Apesar da história revelar o quão centralizador é o modelo de gestão brasileiro e de reconhecermos que na gestão os conflitos e contradições são inerentes devido ao modo de produção capitalista, sobretudo na conjuntura atual, acreditamos que podemos utilizar espaços de gestão para viabilizar direitos numa perspectiva universalizante, desde que, a orientação da gestão esteja fundada na igualdade e liberdade da sociedade.

Ou seja, depende da capacidade de as forças democráticas conquistarem hegemonia em torno de uma finalidade ético-política voltada para universalização e para o aprofundamento de direitos, que venha a ser conduzida pelo Estado (BURLE FILHO, GURGEL, 2016, p. 293).

É nesse sentido que o modelo de gestão *descentralizado* “tem como diferencial a superação da formalidade burocrática, de acordo com a realidade concreta da comunidade” (SILVA, 2004, p. 66). Os processos metodológicos aliados a vontade política nas relações existentes entre Estado e sociedade são basilares para a democratização da gestão e

contribuem para o desenvolvimento efetivo de políticas públicas e fortalecimento do poder local.

As práticas políticas onde os setores populares têm participação efetiva na gestão das políticas públicas, como nos conselhos e orçamentos participativos, apontam para uma nova fase dos movimentos sociais representada pelo reforço e adequação à institucionalidade democrática que revela uma mudança qualitativa fundamental. Esse tipo de processo contribui para a criação de um espaço público onde os interesses comuns e particulares podem ser discutidos (SILVA, 2013, p. 9).

São esses espaços de representação que alargam e diversificam a participação dos sujeitos sociais nas discursões e decisões política da sociedade, apesar de vivenciarmos uma tentativa constante do ideário neoliberal de desqualificar e despolitizar as organizações da sociedade civil e dos espaços de controle.

Essas novas relações passam a ser ampliadas, através de novos mecanismos de participação de toda sociedade, de forma autônoma acrescentando a democracia um espaço de disputa de interesses e correlações de força. A sociedade civil passou a se organizar e junto ao Estado, reivindica direitos e formas de governar mais democráticas.

Nos tempos atuais, além das classes sociais em confronto, alianças e parcerias entre elas, atuam, no seu interior, os partidos, os sindicatos, as associações, os grupos que lutam pela defesa e promoção dos seus interesses, direitos ou privilégios econômicos, políticos, culturais, religiosos, de gênero, opção sexual, defesa e preservação do meio ambiente e muitos outros grupos organizados em função de fazer valer outros tantos e variados interesses. Atuam, igualmente, na sociedade, os Conselhos e outros formatos de gestão compartilhada por representantes governamentais e civis. E não se pode, tampouco esquecer a atuação das igrejas, escolas e os meios de comunicação (SALES, 2005, p. 80-81).

As instâncias de controle nas mais diversas políticas, e o orçamento participativo são espaços importantes para legitimar a relação Estado sociedade no trato da coisa pública. A participação dos grupos sociais nesses espaços de reivindicação e decisão, são fundamentais para acompanhar a execução de políticas públicas que interferem diretamente do cotidiano de cidadãos.

Assim, “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” (RAICHELIS, 2000, p. 12). Essa dialética está direcionada a construir democraticamente no campo das decisões políticas impondo maior

responsabilidade não apenas para o Estado mais para a sociedade civil, como integrantes de um processo que ao tempo em que são antagônicos se completam em detrimento das conquistas sociais.

O modelo de gestão trazido pelo SUAS, nos coloca frente ao desafio de dar materialidade a PNAS de forma planejada e articulada através de seus instrumentos de gestão.

O tratamento, no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente, se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” têm uma larga aceitação como elementos de mediação (COUTO, 2009, p. 205).

A gestão do SUAS determina a instituição de um órgão gestor através de um conselho gestor, fundo e plano para cada ente da federação e comando único na sua gestão. A lógica da gestão no SUAS determina a oferta continuada e sistemática em toda rede socioassistencial, de forma a planejar, financiar, monitorar e avaliar a oferta dos serviços visando a proteção social da sociedade. Conhecer a LOAS, a PNAS e a NOB SUAS se faz necessário para compreender a organização do sistema e neles a importância dos instrumentais de gestão, a exemplo do Plano de Assistência Social²⁴, Pacto de aprimoramento da gestão²⁵, relatório anual de gestão²⁶ e o Plano decenal de Assistência Social²⁷, além de todas as etapas do ciclo orçamentário²⁸ como o Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A gestão, no caso do Suas, é central para a efetividade do sistema e, para que se consolide, será fundamental utilizar os referenciais do planejamento

²⁴ Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS, que depois é submetido à aprovação do conselho de assistência social (NOB-SUAS, 2012, p. 25).

²⁵ Pacto de aprimoramento de gestão do SUAS é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (NOB-SUAS, 2012, p. 26).

²⁶ Relatório anual de gestão acompanha e avalia as informações sobre a execução das ações planejadas, as dificuldades encontradas e os resultados alcançados, favorecendo a revisão e a tomada de decisões pelo gestor (NOB-SUAS, 2012, p. 28).

²⁷ Plano Decenal de Assistência Social é um instrumento de planejamento que subsidiará a construção do Pacto de Aprimoramento e dos planos de assistência social do SUAS em âmbito municipal, estadual e do Distrito Federal e em âmbito municipal (NOB-SUAS, 2012, p. 26).

²⁸ No PPA devem constar as ações planejadas, as diretrizes, objetivos e metas do governo, incluídas as despesas de investimento e custeio dos serviços para quatro anos, iniciando-se no governo vigente e se estendendo por mais um ano no governo seguinte. A LDO consta de metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e orienta a elaboração da LOA, que, por sua vez, estabelece anualmente as receitas e despesas de natureza fiscal e de seguridade social em conformidade com as ações constantes no PPA (CASTRO, 2012, p. 80).

participativo e pautar-se na premissa da democratização dos espaços e na garantia de direitos sociais universais e emancipadores (COUTO, 2009, p. 216).

Nesse sentido a importância de discutir a elaboração desses instrumentos com todos os atores sociais através das instâncias de controle social, com a sociedade civil, com os trabalhadores e usuários da política e o próprio poder legislativo fortalecem a democracia.

Nesse processo descentralizado, o município passa a assumir papel central na implementação e oferta de serviços básicos. Esse modelo para o Brasil exige a mudança do gestor público em assumir um novo papel baseado na noção de cidadão usuário de seus direitos, sob a responsabilidade do Estado.

O gestor público, ou servidor governante, é levado a promover um ambiente democrático, com transparência, para que seja construída uma cidadania ativa e envolvida pelas questões públicas. De um lado, o gestor provoca o interesse da sociedade da coisa pública; de outro, a sociedade civil organizada precisa encontrar no gestor público alguém que tenha uma postura favorável e aberta à participação social, que esteja disposto a prestar informação, e que não tenha medo de ser cobrado, monitorado, fiscalizado e criticado (NOGUEIRA *apud* SILVA, 2013, p. 10).

Esse novo perfil de gestão entre os entes federados compartilhando responsabilidades, com o acompanhamento da sociedade civil nos espaços de negociações, conduz a Política de Assistência Social, a aproximar-se da efetivação da proteção social, alargando as perspectivas de universalização dos direitos onde o Estado deve assumir seu papel de intervir nas situações de desproteções na sociedade, sobretudo nas populações em situação de vulnerabilidade social independente de contribuição.

2.3 A PREVALÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL NA GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Os municípios passam a assumir papel central na implementação das políticas públicas, e nesse estudo, delimitamos a gestão da Política de Assistência Social nas diretrizes do SUAS, amparada nos princípios constitucionais. Tais princípios, dão forma e conteúdo as políticas, ações, serviços e programas, reconhecendo o Estado como autoridade reguladora das mesmas, não se limitando apenas a gerência técnico-administrativa de tais ações.

No processo federativo, um município é um ente com poder decisório que possui graus de magnitude diferenciados em população, orçamento, urbanização, influência. (MDS/SNAS, 2015, p. 17).

O acesso a Proteção Social permite no contexto heterogêneo dos municípios, vivenciar a dinâmica das relações sociais do lugar onde se vive.

Considerando a dimensão continental do nosso país, e a marca da desigualdade social que se expressa no cotidiano das cidades brasileiras, cada vez mais se tem valorizado no âmbito das políticas públicas a perspectiva socioterritorial nos processos de gestão. Desse modo, as políticas sociais nas diferentes escalas de gestão apresentam como um dos seus grandes desafios incluir o território como unidade de planejamento e avaliação e não apenas execução. Significa considerar o território não simplesmente como palco, mas essencialmente como ator, o território usado (SEDH/TOPOGRAFIA SOCIAL, 2016, p. 33).

O Brasil de acordo com o IBGE (2013) possui 5.570 municípios distribuídos nas cinco regiões brasileira. Dentre essas regiões, encontra-se a Nordeste composta por 1.794 municípios, tendo 65,5% de seus municípios agrupados em Pequeno Porte 1 – PP1.

O Estado da Paraíba integrante da federação brasileira, está entre um dos 9 estados da região nordeste do leste do país, seu espaço geográfico é sublinhado por simetrias socioeconômicas em relação aos outros estados da região. Sua área territorial é de 56 469,778 km² composto por 223 municípios e sua população é de 3 766 528 habitantes, em relação a variável - rural e urbana, apresenta maior concentração da população na zona urbana com 2.838.678, enquanto que a população rural é de 927.850 habitantes de acordo com os dados do IBGE em 2010.

Ainda em conformidade com o IBGE 2010, em termos das condições de vida apresenta uma população de 613 mil que vivem em situação extrema pobreza e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) conforme dados relativos a 2010 é de 0,658.

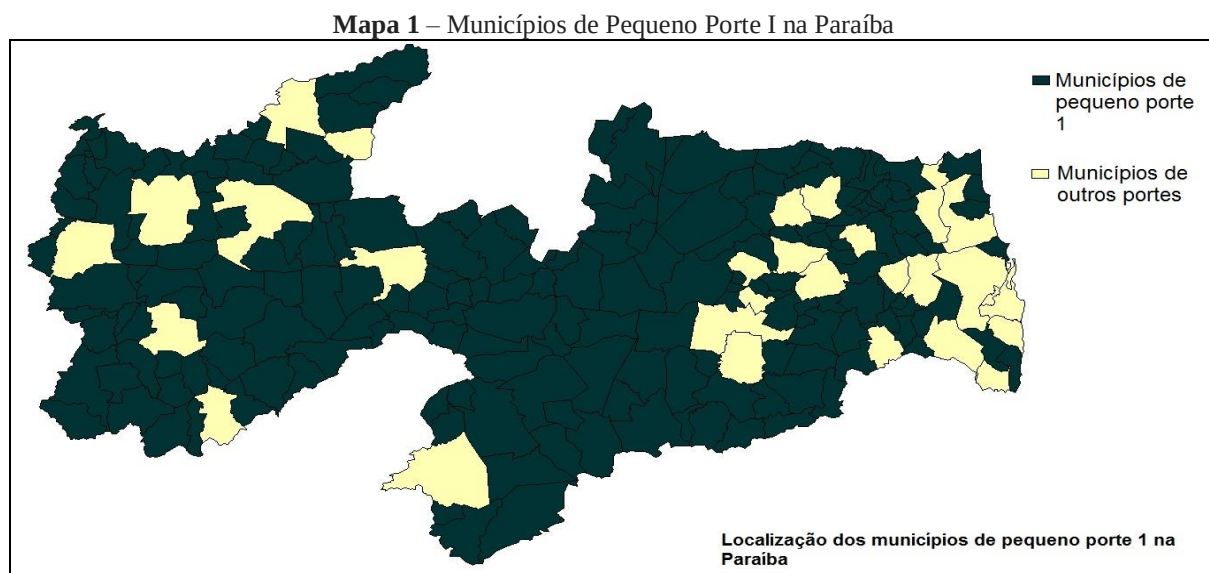
O Produto Interno Bruto (PIB) do Estado da Paraíba é de R\$ 155.143 milhões de acordo com dados de 2014 do IBGE, é a sexta economia entre os estados.

Embora a mediana do PIB *per capita* dos municípios apresente um valor absoluto não desprezível (R\$3.493), ao cotejá-lo com a mediana do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – classificado apenas como médio para o conjunto das cidades do estado -, e com a magnitude dos diferenciais dos coeficientes de variações desses indicadores, percebe-se o grau de assimetria existente entre as rendas municipais. Em boa medida, a existência de cidades sem as mínimas condições de subsistir como entidades federadas contribuem

sobremaneira para o aprofundamento dessas desigualdades (SILVA, 2013, p. 232).

Conforme a PNAS (2004), os municípios são divididos por portes populacionais municipais: pequeno porte I até 20.000 habitantes; pequeno porte II de 20.001 a 50.000 habitantes; médio porte de 50.001 a 100.000 habitantes; grande porte de 100.001 a 900.000 habitantes e metrópoles mais de 900.000 habitantes.

Nessa direção, a Paraíba com 223 municípios, está dividida em 193 municípios de pequeno porte I; 20 municípios de pequeno porte II; 06 municípios de médio porte e 04 municípios de grande porte. Por essa divisão, decidimos enquanto lócus da pesquisa, avaliar o papel dos municípios de pequeno porte I através da gestão municipal da Assistência Social que representam quase 87% da caracterização do Estado, tornando a pesquisa mais próxima da realidade posta, sem é claro, generalizar as situações investigadas. Conforme mostra o mapa abaixo:



Fonte: SANTOS, 2017.

Conforme a Topografia Social regionalizada da Paraíba (2016), o (re)conhecimento dos territórios brasileiros se faz cada vez mais necessária, por não tratar apenas de se obter informações sobre suas características socioeconômicas e demográficas, mas igualmente como se dá a presença do Estado nesses territórios em resposta às demandas por proteção social. Para tanto, compreende-se que tais informações, são essenciais para dar substância a pesquisa em questão, possibilitando relativizar informações.

De acordo com a classificação e subclassificação trazida pelo SUAS 10 para portes da população dos municípios apresentam-se:

Quadro 1 – Subclassificação por portes populacionais

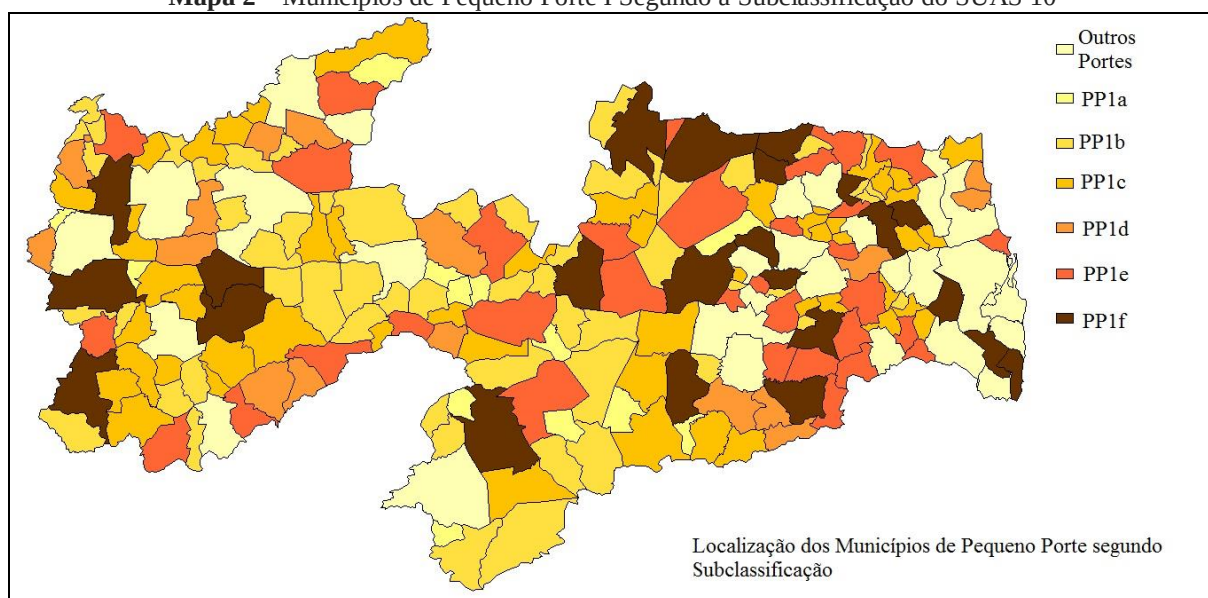
CLASSES	SUBCLASSIFICAÇÕES
Pequeno Porte 1 (até 20.000 hab.)	PP1a até 2.500 hab. PP1b de 2.5001 a 5.000 hab. PP1c de 5.001 a 7.500 hab. PP1d de 7.501 a 10.000 hab. PP1e de 10.001 a 15.000 hab. PP1f de 15.001 a 20.000 hab.
Pequeno Porte 2 (20.001 a 50.000 hab.)	PP2a de 20.001 a 40.000 hab. PP2b de 40.001 a 50.000 hab.
Médio Porte (50.001 a 100.000 hab.)	PMA de 50.001 a 75.000 hab. PMB de 75.001 a 100.000 hab.
Grande Porte 1 (100.001 a 900.000)	GP1a de 100.001 a 300.000 hab. GP1b de 300.001 a 600.000 hab. GP1c de 600.001 a 900.000 hab.
Grande Porte 2 (de 900.001 a)	GP2a de 900.001 a 1.500.000 hab. GP2b 1.500.001 a 2.500.000 hab. GP2c 2.500.001 a 3.500.000 hab. GP2d 3.500.001 hab. A 8.000.000 hab. GP2e mais de 8.000.000 hab.

Fonte: PNAS-04. SNAS/MDS (2015).

Entende-se que a leitura a partir da subclassificação dos portes populacional, desagregando municípios de pequeno porte I em seis sub tipos é necessária para compreender melhor o impacto das desigualdades socioterritoriais nos municípios brasileiros, pois existem diferenças consideráveis frente ao contingente de serviços, programas e projetos da Assistência Social que precisam ser melhor compreendidas para melhor planejamento físico e financeiro das ações da Assistência Social.

A partir dessas considerações, desenvolveu-se um estudo “descongestionante” para cada porte populacional, que resultou em nova leitura de concentrações de municípios do Brasil por intervalos populacionais. Indica-se essa nova proposta para aplicação no planejamento da política de assistência social e do “SUAS” **que queremos** (SNAS/MDS, 2015, p. 21).

Nesse sentido, buscou-se caracterizar o Mapa da Paraíba através da subclassificação por porte populacional objetivando identificar as peculiaridades dos municípios, que apresenta-se claramente na forma de um mosaico da realidade heterogênea do território de PP1 na Paraíba.

Mapa 2 – Municípios de Pequeno Porte I Segundo a Subclassificação do SUAS 10

Fonte: SANTOS, 2017.

O presente território de PP1 apresentado como mosaico da Paraíba, apresenta maior incidência de municípios de PP1b com 57 municípios aqueles entre 2.5001 a 5.000. A segunda incidência de municípios é o PP1c com 53 municípios que são municípios de 5.001 a 7.500. Seguidos sucessivamente pelo porte PP1e, com 34 municípios de 10.001 a 15.000; PP1f com 24 municípios entre 15.001 a 20.000; PP1d, com 17 municípios de 7.501 a 10.000 e a menor incidência é em PP1a, com 14 municípios de até 2.500 habitantes

É nesse chão repleto de contradições e limites que está o lócus da nossa pesquisa, onde buscou-se avaliar o papel de municípios na gestão da Política de Assistência Social em municípios de pequeno porte I no Estado da Paraíba que tem representatividade de quase 86,55% de seu território, através dos atores desse processo: os gestores municipais de assistência social ou congênere, para identificar como está organizada a rede de proteção social do SUAS e seus índices de gestão.

CAPÍTULO III – A RELAÇÃO/DEBATE ENTRE A GESTÃO DO SUAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I NA PARAIBA

No último capítulo desta dissertação discorrerei sobre a análise da pesquisa realizada junto aos gestores/secretários municipais de Assistência Social ou congêneres, que examina a realidade da gestão do SUAS em municípios de Pequeno Porte 1 (PP1) na Paraíba.

A presente pesquisa, insere-se no campo da Gestão da Proteção Social, com foco na Gestão da Política de Assistência Social, está vinculado ao Projeto Casadinho PROCAD/Capes/CNPQ NO. 552248/2011-8, intitulado “A Política Pública de Assistência Social, Transferência de Renda e Territórios de Gestão da Proteção Social”, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/PPGSS/UFPB), coordenado pela Professora Dra. Marinalva Conserva.

Primeiramente, apresentou-se as características gerais dos municípios que integram a amostra da pesquisa através de informações sobre perfil demográfico, econômico e social, objetivando compreender o território que estão inseridos, relativizando com as mesorregiões do Estado. Traçou-se o perfil dos respondentes da pesquisa, que são os gestores/secretários de Assistência Social ou congêneres. Em seguida, discutiu sobre o Índice de Gestão Descentralizado do SUAS fazendo um recorte dos municípios da amostra.

Sequenciando, analisou-se a gestão da proteção nos municípios de Pequeno Porte 1, a mesma está subdividida em seis tópicos. Abordou-se sobre a estrutura das secretarias municipais da Assistência Social ou congêneres para entender como se dar o processo de gestão e de que forma se organiza estruturalmente as secretarias e como tem se dado a execução dos serviços da proteção social de modo a avaliar de que forma tem se efetivado a gestão do SUAS em municípios de PP1 e se tem conseguindo atender as funções da PNAS, através do serviços e benefícios, vigilância socioassistencial, gestão do trabalho, gestão financeira e controle social conforme segue.

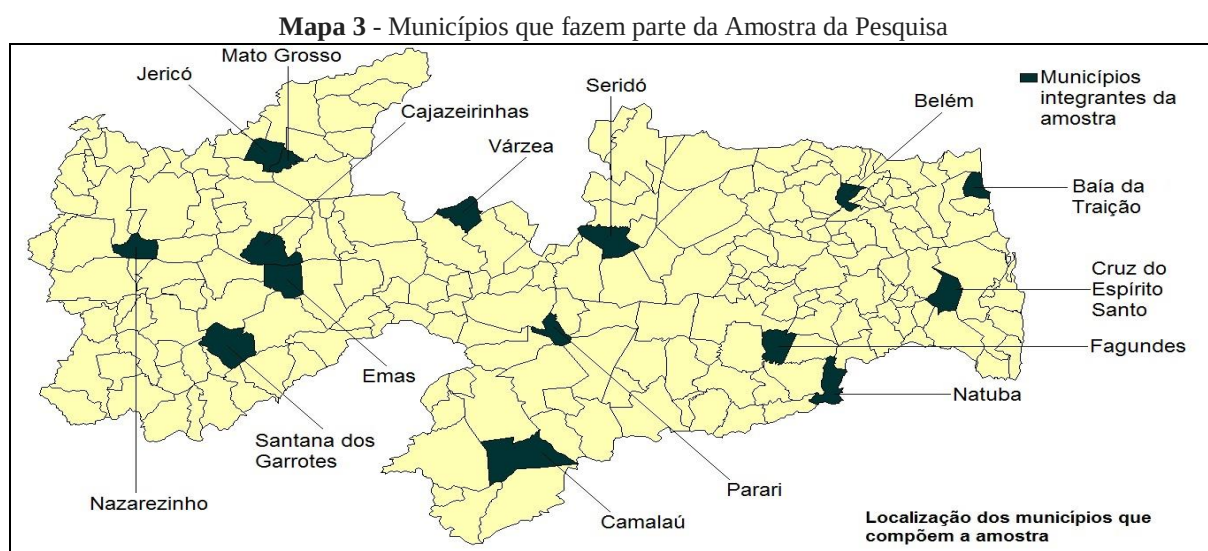
3.1 SOMOS MAIORIA: Isto significa o quê?

O município é o ente federado responsável pela oferta de serviços e benefícios no território, é quem de fato e direito exerce o vínculo ou, deveria produzir vínculo de Proteção Social.

Como já observado no capítulo anterior, a escolha por analisar municípios de Pequeno Porte 1 – PP1 é devido a sua expressiva maioria representativa de quase 87% dos 223 municípios paraibanos e dessa forma, relativizar com as mesorregiões estabelecidas pelo IBGE, é possível compreender de que forma tem se desenhado a Gestão da Proteção Social nesse território fértil de heterogeneidades.

Nesse sentido, território da Paraíba caracteriza-se com 193 municípios PP1. Seguindo esse perfil, dentro do universo pleiteado para o desenvolvimento da pesquisa, iniciou-se levantamento de informações desses municípios para compor o banco de dados da pesquisa, como por exemplo, o perfil demográfico, econômico e social identificando serviços e benefícios socioassistenciais. A partir daí, foi possível construir a amostra intencional de 15 (quinze) municípios distribuídos por todo Estado.

Os municípios que compõe a amostra são: Parará, Cajazeirinhas, Emas, Mato Grosso, Várzea, Camalaú, Nazarezinho, Santana dos Garrotes, Baía da Traição, Jericó, Fagundes, Natuba, São Vicente do Seridó, Belém e Cruz do Espírito Santo, conforme identificação espacial no mapa a seguir:



Fonte: SANTOS, 2017.

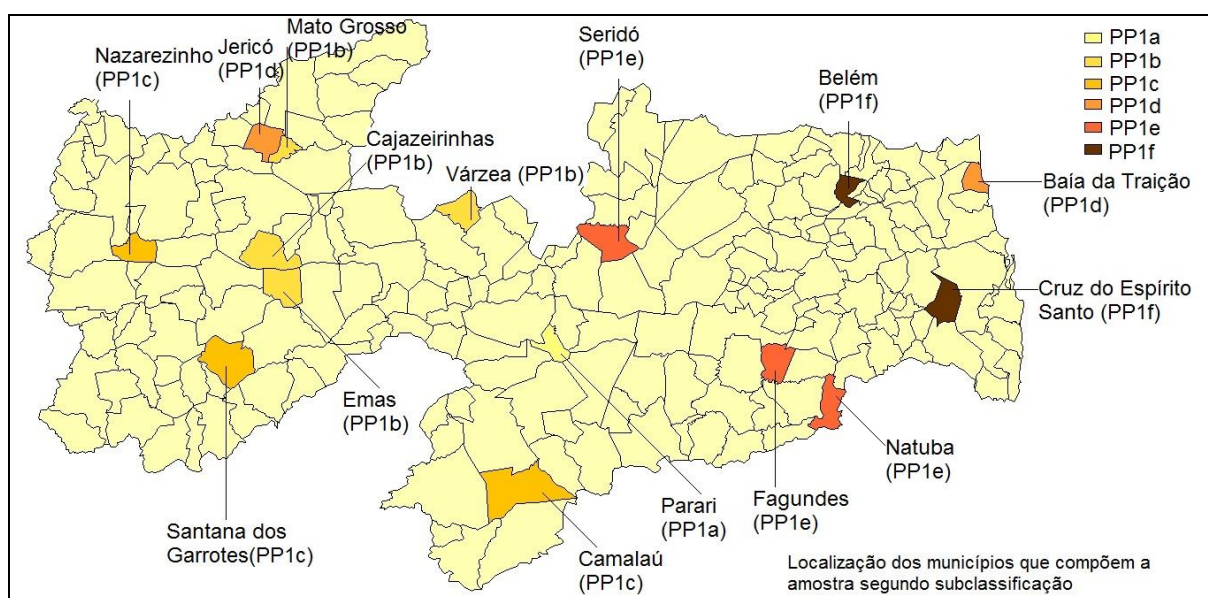
Após o levantamento de dados dos municípios e identificada a amostra da pesquisa, delimitou-se os municípios de porte 1 de acordo com subclassificação de portes do SUAS 10 e distribuídos nas quatro mesorregiões do Estado da Paraíba de maneira que represente a totalidade do território.

Diante dessa subclassificação, buscou-se agregar nessa amostra intencional, municípios com presença de grupos específicos, que de acordo com SNAS/MDS (2015) trata-

se grupos específicos relacionados ao meio ambiente: extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos; grupos por etnia: ciganos, quilombolas, indígenas e grupos por novas situações urbanas: população em situação de rua, catadores de papel.

Buscou-se também municípios que utilizam-se de serviços socioassistenciais regionalizados, municípios com gestores/secretários com parentalidade com o gestor maior, gestores/secretários com nível superior de escolaridade, população rural maior que urbana, incidência relativamente alta de benefícios e serviços socioassistenciais, chegou-se à seguinte amostra:

Mapa 4 – Municípios de acordo com a Subclassificação



Fonte: SANTOS, 2017.

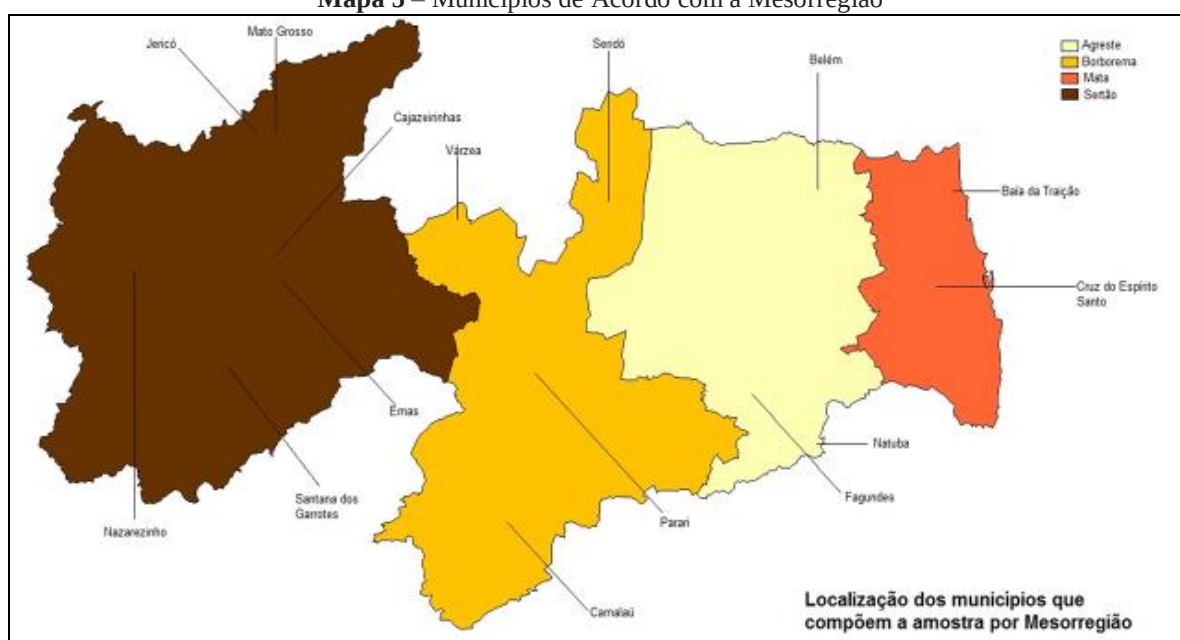
Identificamos no mapa 3 que a amostra de 15 (quinze) municípios apresenta um município com até 2.500 habitantes que é Parari; quatro municípios entre 2.501 até 5.000 habitantes que são Cajazeirinhas, Várzea, Emas e Mato Grosso; três municípios entre 5.001 até 7.500 habitantes que são Nazarezinho, Santana dos Garrotes e Camalaú; dois municípios entre 7.5001 até 10.000 habitantes que são Baía da Traição e Jericó; três municípios entre 10.001 até 15.000 habitantes que são Fagundes, São Vicente do Seridó, Natuba; e dois municípios entre 15.001 até 20.000 habitantes que são Belém e Cruz do Espírito Santo.

De acordo com a subclassificação, almejando uma maior aproximação com a realidade, levamos em consideração também, as especificidades geográficas de cada região do

Estado objetivando considerar as similaridades econômicas e sociais e identificamos nossa amostra também pelas mesorregiões²⁹ do Estado.

A escolha deste viés parte da compreensão de que para a Geografia o processo de produção do espaço encontra-se intrinsecamente relacionado ao modo através do qual os homens produzem sua existência, tem-se que cada espaço assume os caracteres do modo de produção que lhe dá origem. As condições socioeconômicas que encontramos hoje em dia em cada região, estão diretamente ligadas ao processo histórico, ou seja, o modo de produção adotado que estrutura uma sociedade e o reflexo disso é a economia. Assim teremos elementos relevantes para compreender a desigualdade sócio espacial inerente a cada região (RELATÓRIO TÉCNICO CASADINHO/PROCAD, 2017, p. 160).

Mapa 5 – Municípios de Acordo com a Mesorregião



Fonte: SANTOS, 2017.

O Mapa 5 agrega a mesorregião do sertão os municípios de Cajazeirinhas, Emas, Jericó, Mato Grosso, Nazarezinho e Santana dos Garrotes. Devido concentrar o maior território tem representatividade de 40% da amostra. A mesorregião da Borborema absorve os municípios de Camalaú, Parari, São Vicente do Seridó e Várzea e representam 27%. Os municípios de Belém, Fagundes e Natuba fazem parte da mesorregião do Agreste e correspondem a 20% e os municípios de Baía da Traição e Cruz do Espírito Santo estão localizados na mesorregião da Mata Paraibana e representam 14% dos municípios de pequeno porte I.

²⁹ De acordo com o IBGE mesorregião subdivide os estados brasileiros congregando os municípios de uma área geográfica com similaridades sociais e econômica criado para fins estatísticos.

3.2 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADO DO SUAS

Um dos avanços para o aprimoramento da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, foi a inclusão do artigo 12 da LOAS que passa a avaliar a gestão do SUAS com base na atuação dos gestores, de implementar, executar e monitorar seus serviços e programas através de um índice de gestão descentralizada possibilitando aporte financeiro para aprimorar a gestão.

O IGDSUAS permite aos gestores, conselheiros, técnicos, usuários e entidades de assistência social acompanhar e avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como das ações de coordenação, monitoramento e avaliação do respectivo Sistema. O apoio financeiro com base nos resultados obtidos pelas gestões Estaduais, Municipais e do Distrito Federal atua como um importante mecanismo indutor do alcance das metas pactuadas nacionalmente para o aprimoramento da gestão do SUAS e da qualidade dos serviços ofertados a população (MDS, 2012, p. 5).

Assim, com base nos resultados que forem averiguados, de acordo com as normativas e pactuações, e apresentarem bom desempenho, serão injetados recursos financeiros mensalmente nos respectivos fundos de Assistência Social, como incentivo pelos esforços realizados almejando alcançar resultados. O índice é aplicado para Estados - IGDSUAS-E, Distrito Federal e Municípios - IGDSUAS-M. Quanto mais próximo de 1 (um)³⁰ estiver o índice melhor desempenho da gestão e maior apoio financeiro. Esse índice é calculado anualmente com base nos dados do CENSO SUAS do ano anterior para calcular o Índice de desenvolvimento do CRAS – ID-CRAS³¹ e o desempenho da execução financeira quanto os recursos cofinanciados na modalidade fundo a fundo com base nos dados coletados através de instrumento próprio do ente federal que é o demonstrativo sintético físico e financeiro também do ano anterior.

O IGDSUAS-M será aplicado aos municípios e ao Distrito Federal. Seu cálculo utilizará o Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social - IDCRAS, coletado a partir dos dados do último Censo

³⁰ Para melhor compreensão de como é calculado, as variáveis utilizadas e o peso de cada componente consultar o Caderno de Orientações do IGD-SUAS.

³¹ O IDCRAS, criado em 2008, é um indicador sintético que tem por objetivo sistematizar as características de funcionamento dos CRAS e aprimorar o processo de monitoramento. É composto pela combinação dos seguintes Indicadores Dimensionais: *atividades realizadas; horário de funcionamento; recursos humanos; e estrutura física* (MDS, 2012, p. 12).

SUAS disponível, e a execução financeira do fundo de assistência social, coletado a partir das informações do último Demonstrativo Sintético Anual da Execução Física e Financeira instrumento de prestação de contas do cofinanciamento federal, disponível (MDS, 2012, p. 11).

Conforme as informações apresentadas, fizemos um ranqueamento dos IGD-SUAS dos municípios da amostra, tendo como ano base o ano de 2015 através do Sistema de Informação, monitoramento e avaliação - SAGI³² para que possamos aferir o desenvolvimento da gestão desses municípios e facilitar a compreensão das análises dos dados que apresentaremos no próximo capítulo que tratará da realidade local.

Quadro 2 - IGD-SUAS, ID-CRAS dos municípios da amostra, mesorregião e subclassificação

MUNICÍPIO – PP1	IGD-SUAS	ID-CRAS 2015	SUBCLASSIFICAÇÃO	MESORREGIÃO
Baía da Traição	0.80	3,67	PP1d – 7.5001 a 10.000 hab	Mata Paraibana
Belém	0.86	2,67	PP1f – 15.001 a 20.000 hab	Agreste
Cajazeirinhas	0.86	3,67	PP1b – 2.501 a 5.000 hab	Sertão
Camalaú	0.74	3,33	PP1c – 5.001 a 7.500 hab	Borborema
Cruz do Espírito Santo	0.86	3,67	PP1f – 15.001 a 20.000 hab	Mata Paraibana
Emas	0.86	4	PP1b – 2.501 a 5.000 hab	Sertão
Fagundes	0.60	3	PP1e – 10.001 a 15.000 hab	Agreste
Jericó	0.74	4	PP1d – 7.5001 a 10.000 hab	Sertão
Mato Grosso	0.86	3,33	PP1b – 2.501 a 5.000 hab	Sertão
Natuba	0.86	4	PP1e – 10.001 a 15.000 hab	Agreste
Nazarezinho	1.00	4,67	PP1c – 5.001 a 7.500 hab	Sertão
Pararí	0.83	4,33	PP1a – até 2.500 hab	Borborema
Santana dos Garrotes	0.86	4,67	PP1c – 5.001 a 7.500 hab	Sertão
São Vicente do Seridó	0.86	3,33	PP1e – 10.001 a 15.000 hab	Borborema
Várzea	0.60	3	PP1b – 2.501 a 5.000 hab	Borborema

Fonte: SANTOS, 2017.

Conforme o quadro a cima, identificamos que a média da gestão dos municípios da amostra que representam os municípios de Pequeno Porte 1 – PP1 na Paraíba é de 0.81. Relativamente é uma boa média, porém esse índice de gestão do SUAS não mensura todos os componentes de gestão, detendo-se apenas a execução financeira e serviços através do ID-CRAS, baseado nos dados do Censo SUAS, que são informados pelos próprios gestores ou técnicos da gestão.

³² A SAGI desenvolve ferramentas informacionais para apoiar as atividades de gestão, monitoramento e avaliação de programas do MDS. Além de sistemas para organização e integração de dados do Cadastro Único e de outras fontes de informação, a SAGI elabora aplicações com mapas, imagens de satélites e informações textuais para boletins automatizados.

Apenas um município de PP1c atingiu o mais elevado grau de desempenho da gestão. Dois municípios obtiveram o menor índice de gestão sendo um município PP1b e outro PP1e. Este último apesar de ter o menor índice foi o município com maior aporte e execução financeira alocados no FMAS, que será melhor detalhado no item sobre financiamento e orçamento, o que nos remete que o processo de gestão não está associado apenas ao montante de recursos mas também, a um conjunto de variáveis que vão desde a capacidade de articulação e execução com os serviços socioassistenciais, capacidade de organização da sociedade civil organizada até a relação de autonomia com o gestor maior.

Relacionando o Índice de Gestão do SUAS com as mesorregiões, pode-se constatar que os melhores índices de gestão (de acordo com o ID-CRAS e execução financeira tendo o ano anterior como ano base) estão localizados na mesorregião do sertão, no ranking de primeiro lugar e segundos lugares. Os índices mais baixos que ocupam ranking na sexta posição, encontram-se a mesorregião do Agreste e Borborema.

Identificou-se também, que os maiores índices do IGD-SUAS tem como perfil gestores com parentesco com o gestor maior, com experiência de mais de quatro anos de gestão, vinculados a partidos políticos e com nível superior de graduação. Basicamente se concentram na subclassificação sendo os primeiros do ranking PP1c, seguidos por PP1b, PP1e e PP1f com índices iguais. Os municípios com subclassificação PP1a e PP1d respectivamente seguem o ranking na ordem decrescente de melhor IDG-SUAS. Pode-se observar, a partir do olhar que afere esse índice, que, a experiência/maturidade em gerir uma política de proteção social, associada ao poder de articulação e autonomia são determinantes para tornar-se uma gestão exequível, não estando relacionado apenas, ao montante de recursos investidos, mas sim, a execução e continuidade das ações do rol da Proteção Social.

Nosso entendimento sobre o IGD-SUAS, é que de fato é uma boa estratégia para incentivar a gestão através de incentivo financeiro, embora valores ainda insuficientes, mas, é necessário que sejam articuladas outras variáveis ou/e indicadores de gestão, que possam mensurar o aperfeiçoamento ou aprimoramento de outras ações, que podem ser executadas na vigilância socioassistencial, relativas a gestão do trabalho no tocante a capacitação, e infraestrutura e recursos humanos dos conselhos, implementação de áreas e setores importantes e essenciais do SUAS por exemplo, contribuindo assim, para o fortalecimento da gestão do SUAS.

3.3 A REALIDADE DO SUAS EM MUNICÍPIOS DA PARAÍBA

O item que segue, será apresentado as características do estudo relacionadas ao perfil dos municípios integrantes da amostra da pesquisa, o perfil dos gestores/secretários a frente da pasta que executa a Política de Assistência social bem como, o delineamento da gestão municipal e suas respectivas análises. Com essas características conseguimos a partir do território, fazer uma leitura considerando as particularidades dos municípios de pequeno porte I do Estado.

3.3.1 PERFIL DOS MUNICÍPIOS EM ESTUDO

Conforme já mencionado, será apresentado sessenta e seis item, o perfil dos 15 municípios de PP1 que compõem a amostra da pesquisa. Para facilitar a compreensão, será criado um quadro com dados com alguns índices, objetivando compreender algumas características dos municípios.

Dentre alguns índices, elencou-se o índice de Desenvolvimento Humano – IDH³³ como indicador que compara o desenvolvimento humano que combina longevidade, educação e renda per capita; o índice de Gini³⁴ que tem como parâmetro calcular a concentração de renda. Optou-se também por identificar o quantitativo de famílias cadastradas no Cadastramento Único para Programas Sociais – Cad Único, bem como, os benefícios de transferência de renda: Benefício de Prestação Continuada – BPC e Programa Bolsa família – PBF para análise comparativa entre os municípios da amostra.

Quadro 3 – Índices municipais, Cad Único e benefícios de transferência de renda

MUNICÍPIO – PP1	MESORREGIÃO	IDH	Gini	Cad Único	BPC + PBF
Baía da Traição	Mata Paraibana	0,594	0,5838	6.745	5.546
Belém	Agreste	0,595	0,5062	12.067	9.532
Cajazeirinhas	Sertão	0,593	0,5033	3.293	2.361

³³O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano (PNUD <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>)

³⁴ O índice do coeficiente Gini é usado para medir as desigualdades sociais e do nível de concentração de renda (IPEA, 2004).

Camalaú	Borborema	0,581	0,4648	5.058	3.255
Cruz do Espírito Santo	Mata Paraibana	0,547	0,4351	11.911	10.249
Emas	Sertão	0,560	0,4662	2.678	2.074
Fagundes	Agreste	0,559	0,5213	9.066	7.067
Jericó	Sertão	0,610	0,5118	5.547	3.988
Mato Grosso	Sertão	0,553	0,4691	2.043	1.318
Natuba	Agreste	0,513	0,5442	6.556	4.708
Nazarezinho	Sertão	0,579	0,5196	6.277	4.763
Pararí	Borborema	0,629	0,4991	1.410	764
Santana dos Garrotes	Sertão	0,619	0,4896	5.737	4.518
São Vicente do Seridó	Borborema	0,575	0,4810	9.226	7.153
Várzea	Borborema	0,696	0,4078	2.352	1.073

Fonte: Baseado no IBGE/DATASUS 2010 e SAGI 2016. Produção da autora.

É na mesorregião do Borborema que encontramos os IDHs mais elevados de acordo com a amostra da pesquisa, ficando o município de Várzea com o melhor IDH – 0,696 de acordo com o IBGE 2010. Apresentou pequena variável de valores entre os municípios dessa região. Esse município é do tipo PP1b.

De acordo com dados da Secretaria de Avaliação e Monitoramento da Informação - SAGI 2016 do MDS o município tem no seu Cadastro Único de Programas Federais - CAD Único 2.352 famílias cadastradas, o que representa 94% de sua população, dessas 1.056 são beneficiárias do Programa Bolsa família e 17 do Benefício de Prestação Continuada. 427 famílias declararam ter renda de até R\$ 77,00. O índice de Gini foi de 0,4078 menor que a média nacional ano referência de 2010 extraídos do Datasus.

O IDH mais baixo está na mesorregião do Agreste, o município de Natuba IDH – 0,513. Esse município é do tipo PP1e. Conforme a SAGI - 2016, o município agrega no CAD-Único 6.556 famílias, representando 62% de sua população total, dessas 4.556 são beneficiárias do PBF e 152 beneficiárias do BPC. Foi declarada renda per capita de até 77 reais 5.726 famílias, ou seja, mais da metade da população. Observamos que ainda existe um percentual de 18,77% da população total que ainda não são beneficiárias de programas de transferência de renda apesar de estar no perfil para programa de transferência de renda, nesse caso o PBF, de acordo com a renda declarada no CAD-Único. O índice de Gini foi igual a 0,5442 no ano de 2010 extraídos do Datasus.

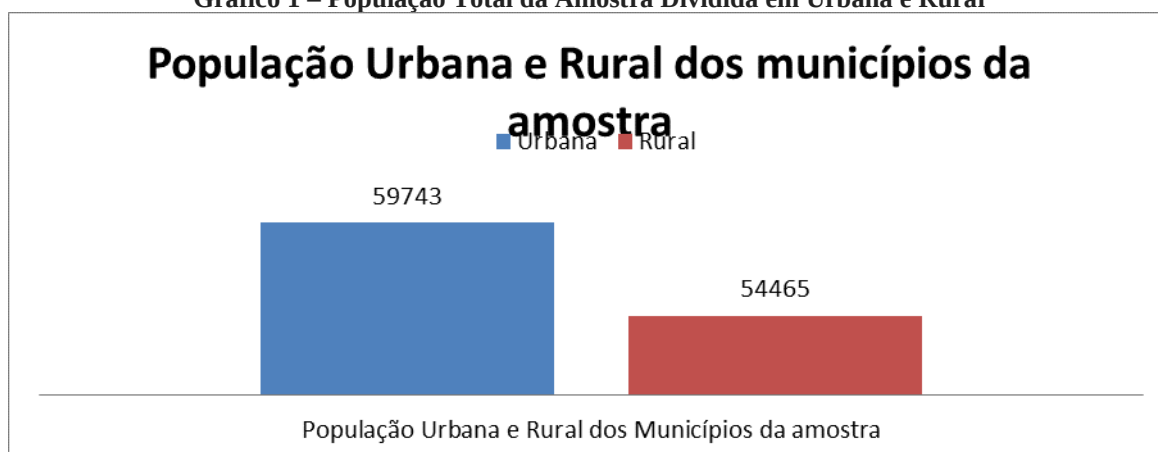
Fazendo uma breve análise comparativa entre os municípios, tendo como eixo central o IDH, percebemos que o município de Várzea consegue em todos os índices apontados, ter melhor execução dos serviços apresentados do que o município de Natuba, levando-nos a crer que é devido a maior cobertura de serviços e o menor de pobreza absoluta.

Ainda sobre as características gerais dos municípios da pesquisa, identificamos grupos específicos que habitam três deles, nesse caso ligados a grupos de etnia: indígenas e quilombolas. O município de Baía da Traição com 1.470 índios potiguaras e os municípios de Cajazeirinhas e Várzea com 49 e 52 quilombolas respectivamente.

Analisando o município da Baía da Traição, onde 18% de sua população é indígena, agrupa o tipo PP1d da subclassificação SUAS 10. Seu IDH é 0,594. Conforme a SAGI - 2016, o município agrega no CAD-Único 6.745 famílias, representando 84% de sua população total, dessas 5.430 são beneficiárias do PBF e 61 beneficiários do BPC. Foi declarada renda per capita de até 77 reais 3.073 famílias. O índice de Gini foi igual a 0,5838 no ano de 2010. É um dos sete municípios que compõem a amostra que tem maioria de habitantes residentes na zona rural representando 61%.

Os demais municípios com maior população rural são os municípios de Cajazeirinhas, Cruz do Espírito Santo, Fagundes, Mato Grosso, Natuba e Nazarezinho. Apesar da quantidade dos municípios estarem praticamente dividida ao meio, o quantitativo maior do total de habitantes concentra-se na zona urbana com um pouco mais de 52%, conforme gráfico abaixo, demonstrando, a existência presente da migração para os centros urbanos mesmo que, nesses centros urbanos de Pequeno Porte 1 haja incipiência de equipamentos urbanos e mercado de trabalho.

Gráfico 1 – População Total da Amostra Dividida em Urbana e Rural



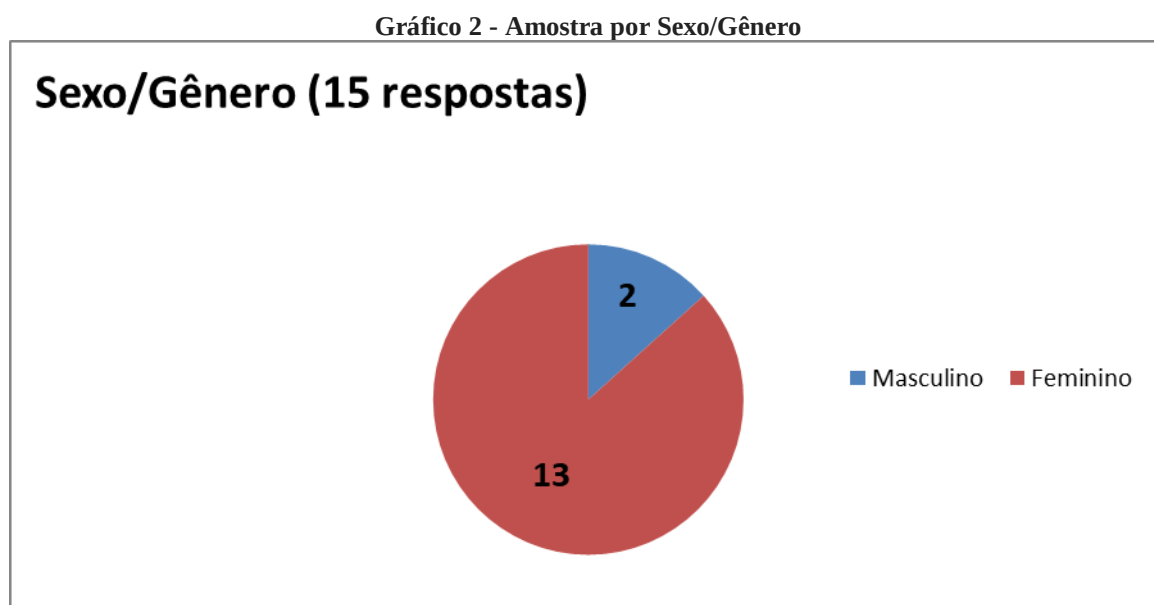
Fonte: Baseado no censo 2010. Produção da autora.

Em relação à economia dos municípios da amostra identificamos que apenas um município tem como principal atividade a agropecuária, que é o município de Natuba, os demais municípios, indicam como principal atividade o setor de serviços e comércio de

acordo com dados do IBGE 2010, seguindo a mesma proporção de aumento na área do restante dos municípios do Estado.

3.3.2 DOS GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A nossa amostra de quinze municípios tem como respondentes da pesquisa os gestores/secretários de assistência social ou congêneres responsável pela pasta nos municípios que compõem a amostra da pesquisa, por entender, que são esses atores que têm o papel de gerir/administrar, além de responder de maneira imediata sobre financiamento e orçamento, estruturação e planejamento da política envolvidos do SUAS. Conforme o gráfico 2 abaixo, nossa amostra formada por gestores/secretários de Assistência Social e predomina o sexo feminino na gestão do SUAS.



Fonte: SANTOS, 2017.

Na amostra apresentada há apenas dois gestores/secretários, majoritariamente há predominância feminina a frente da pasta que executa a política de Assistência Social, com idade média entre os 20 e 50 anos. A menor incidência foi na faixa etária de 20-30 anos. Igualmente com 6 respondentes cada, as faixas etárias de 31-40 anos e 51-59 anos. Relativamente uma faixa etária que representa maturidade para tomada de decisões, levando em consideração por exemplo, o grau de escolaridade que identificados dos

gestores/secretários. 13 informaram possuir ensino superior completo, 2 estão entre ensino médio completo e superior incompleto. Identificamos qual a área de formação dos gestores/secretários, e das treze respostas que obtivemos, percebe-se que são bem diferenciadas, e o maior quantitativo de formação é de pedagogia com 5 pedagogos, seguido por serviço social e psicologia. As demais formações informadas representam o quantitativo de 3 cada conforme gráfico 3 abaixo.



Fonte: SANTOS, 2017.

Levando em consideração a Resolução 17/2011 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que reconhece as categorias profissionais de nível superior que atendem as especificidades dos serviços socioassistenciais e as funções essenciais de gestão do SUAS, identificamos que 10 desses profissionais conforme o gráfico apresentado, fazem parte da categoria que compõe a equipe de gestão do SUAS, soma-se ainda, que 7 desses sujeitos concluíram especializações do tipo *lato sensu* e 3 estão em curso na especialização, compreendo, que o processo de aperfeiçoamento profissional é importante e pode agregar dessa forma a dimensão da gestão do SUAS, conhecimento e compromisso ético político que tecnicamente potencializam ações e serviços de qualidade para os usuários.

Destarte, os gestores/secretários da amostra demonstram um vínculo estreito com os municípios, quando se trata da relação de pertença e vínculo com o território. Do perfil dos sujeitos da pesquisa 9 reside e trabalha; 2 passa a semana trabalhando e retorna a seus municípios de origem no fim de semana e 4 apenas trabalha. Acreditamos que a relação com a identidade do lugar é primordial para avançar nas relações sociais com os usuários e com toda a rede dos serviços de proteção social, em decorrência da capacidade de articulação e de

conhecimento/vivência com a realidade do lugar, desde que, a intencionalidade seja sempre a defesa de direitos dos usuários do SUAS.

Território “representa o chão do exercício de cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações da vizinhança, e solidariedade, as relações de poder” (KOGA apud SANTOS, 2015, p. 111). Muito embora, 10 dos sujeitos da pesquisa assumiram pela primeira vez a função de gestor, ou seja, experiência de até quatro anos, já que a pesquisa foi feita no final do mandato. Apenas 5 tem experiência de mais de um mandato em cargo de gestão/secretário.

Ainda em relação a vínculos dos gestores respondentes da pesquisa, identificamos que a relação partidária é uma constante nesse processo, o que nos leva a crer que as relações políticas, são determinantes na correlação de poder com os cargos ocupados. Dos quinze gestores/secretários apenas dois ocupam o cargo sem nenhuma vinculação política partidária, ou seja, 13 tem vínculo político comprovando o entendimento que é um cargo político, não necessariamente pela competência enquanto técnico ou experiência na função. E ainda, desses vínculos políticos, apenas 2 é integrante de partido aliado, os demais, pertencem ao mesmo partido político de chefe do executivo. O gráfico abaixo, demonstra que apesar de apontar a experiência de gestão como um determinante para exercer cargo de gestão, o parentesco e a relação política também são determinantes no processo de escolha para ocupar cargos de chefia, não sendo necessariamente ou exclusivamente determinados pela experiência, mas também, pelas relações de confiança e política.

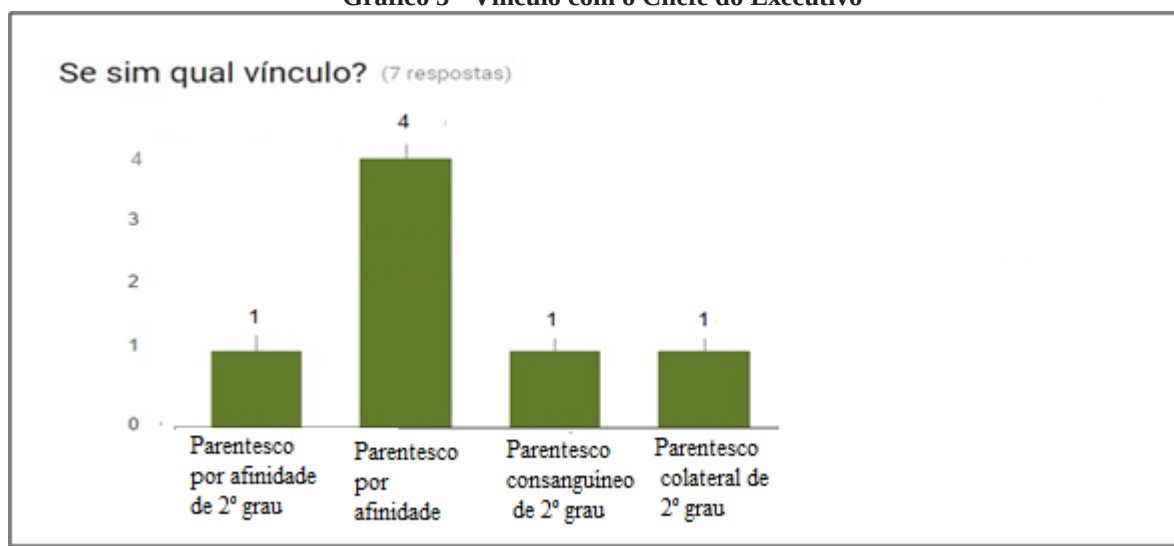
Gráfico 4 - Indicação para exercer cargo de Gestão



Fonte: SANTOS, 2017.

Nesse contexto, nessa arena heterogênea de interesses e posicionamentos distintos, requer habilidade do gestor/secretário para engajar de maneira democrática, participativa e com sensibilidade política em prol do compromisso social. Evidenciamos que ainda é muito forte o nexos com a gênese da Política de Assistência Social, ao tratarmos da parentalidade com o chefe do executivo. O nepotismo escancara o patrimonialismo que é tratado a coisa pública, sobretudo a Assistência social. De acordo com a pesquisa, 7 dos gestores/secretários afirmaram possuir vínculo com o gestor maior, se levarmos em consideração que a média nacional de acordo com o Munic-2013 é de 23,4% de primeiras damas, na nossa pesquisa essa porcentagem em relação a primeiras damas duplica. Conforme o Gráfico abaixo.

Gráfico 5 - Vínculo com o Chefe do Executivo



Fonte: SANTOS, 2017.

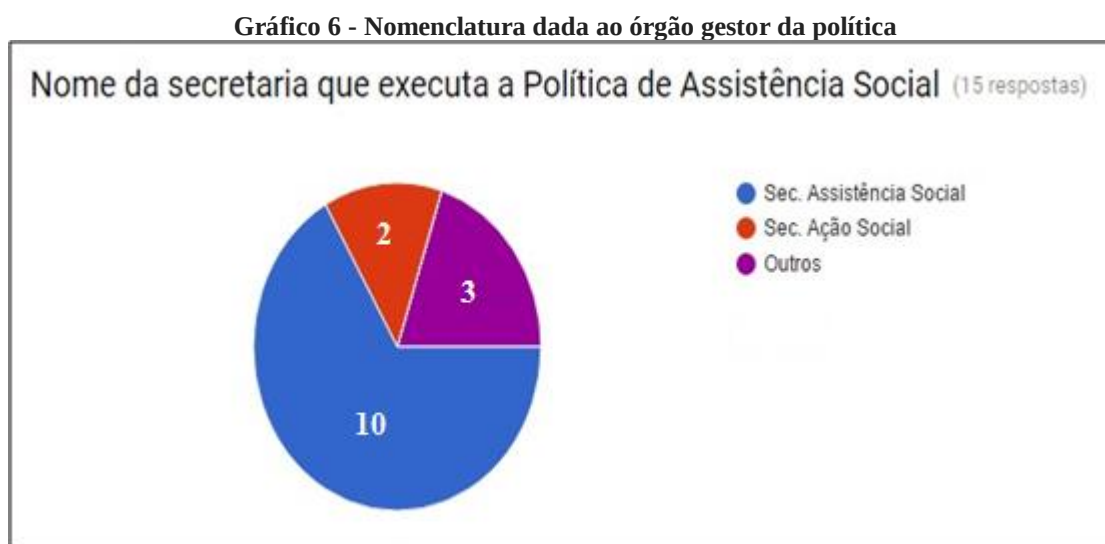
Esse quadro demonstra o quanto é expressivo o trato da política pelo revés do interesse público. Observamos que apenas três dos gestores/secretários são funcionários efetivos, na função de agente administrativo e, dois desses não possui vínculo de parentalidade com o chefe do executivo. Principalmente, se levarmos em consideração que a condição de parentalidade foi determinante para exercer a função de gestor/secretário de acordo com os próprios sujeitos. O vínculo político também foi mencionado. Embora a experiência tenha sido mencionada pela maioria, acreditamos tratar-se da experiência profissional, já que como observamos anteriormente, a função de gestor/secretário está sendo desempenhada pela primeira vez.

3.4 A GESTÃO DA PROTEÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE 1

O item a seguir, será analisado como tem sido executado a gestão da proteção social nos municípios de PP1, onde será traçado a estrutura das secretarias municipais de Assistência Social ou congêneres, identificar serviços e benefícios existentes e como se organiza a gestão através da vigilância socioassistencial, gestão do trabalho, gestão financeira e controle social nos municípios de PP1 com vistas a apontar caminhos de superação de desafios para fortalecimento da gestão do SUAS.

3.4.1 ESTRUTURA DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL OU CONGÊNERES

A exigência na LOAS de ser instituído em cada ente federado um Conselho Gestor e um Fundo, com comando único da política, apesar de não exigir a unificação de suas nomenclaturas, influencia diretamente na organização constitutiva das secretarias municipais da nossa amostra. Identificamos ainda, diversas nomenclaturas dos órgãos gestores da Política de Assistência, conforme gráfico a seguir:



Fonte: SANTOS, 2017.

Existe uma nomenclatura muito vasta para a política, ainda que haja preponderância para assistência social, identificamos nomenclaturas que não estão em consonância com a identidade dada à política com a CF-88. Encontramos outras nomenclaturas do órgão gestor como Secretaria do desenvolvimento social, do bem estar social e do trabalho e assistência social.

Compreende-se que a nomenclatura por se só, não significa necessariamente, o continuísmo de antigas práticas que ferem a condição de política integrante da seguridade social, já que no passado, as nomenclaturas tinham assimetria com o vínculo histórico do momento em que era instituída. Diante da nossa pesquisa, parte, da não compreensão da política enquanto identidade institucional de proteção social, que deixa de ser prioridade no sentido de debruçar-se para ultrapassar essa condição de não adequação da nomenclatura, frente a tamanhos desafios que precisam ser enfrentados e que requer prioridade de ação pelo órgão gestor. Sendo consenso, que a execução da política deve estar obrigatoriamente vinculada a um órgão gestor com institucionalidade de gestão do SUAS em secretarias de Assistência Social ou mesmo congêneres.

Ainda nesse contexto, apenas um município que não é órgão gestor exclusivo para executar a Política de Assistência Social na sua estrutura formal de suas organizações, como preconiza as diretrizes do artigo 5º da LOAS no tocante as ações de comando único Política de Assistência Social. Muito embora, informalmente (não existe secretarias criadas na estrutura de gestão) em municípios pequenos é comum agregar políticas setoriais como habitação, inclusão produtiva, mulher, dentre outros, sobre a responsabilidade das secretarias de Assistência Social ou congêneres. Irei detalhar essa informação no item que trata sobre gestão financeira, onde poderá ser identificado que até nos orçamentos dos municípios, a Assistência Social divide elementos de despesas de responsabilidades de outras políticas.

Indagou-se aos municípios da amostra, sobre a estruturação regulamentada da gestão de suas secretarias, para identificar como encontra-se a organização administrativa, preconizado no SUAS. Já que, uma de nossas questões é entender se o modelo posto de gestão consegue se materializar nesses municípios.

Gráfico 7 - Estrutura de gestão do SUAS regulamentada



Fonte: SANTOS, 2017.

O gráfico acima, revela que um longo caminho ainda precisa ser percorrido para incorporar a estrutura de gestão do SUAS nos municípios, pois identificamos que apenas a área de gestão dos serviços e benefícios, consegue aproximar-se do modelo posto, em sua estrutura formal no órgão gestor de todos os municípios da pesquisa.

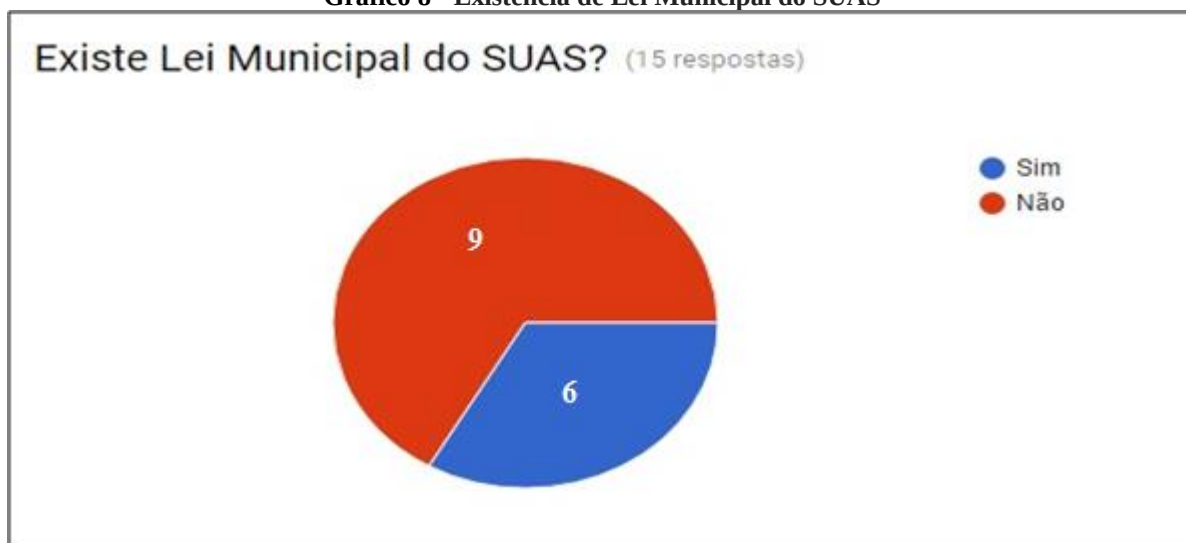
O controle social segundo as informações coletadas existe em 9 da amostra. Esse dado revela, a fragilidade do controle social nos municípios, ainda que, seja obrigatório o conselho, como integrante da institucionalização do SUAS e seu funcionamento. A resposta para essa situação, perpassa por duas possibilidades através da nossa análise: a primeira, é a não associação do termo controle social com o termo conselho de assistência social que é resultado também, da não compreensão do papel assumido por essa instância e de sua importância para oferta qualificada dos serviços e acesso a participação democrática, sobretudo dos sujeitos da política. A outra possibilidade, é que apesar dessa instância integrar a gestão formal, apresenta pouca ou nenhuma relevância para gestão, já que existe a formalização em lei, apesar de desatualizada, mas com pouco ou nenhum investimento material e humano de apoio, conforme detalharemos mais adiante no item específico do controle social.

A vigilância socioassistencial apareceu na estrutura de gestão em 5 municípios da nossa amostra, embora os municípios que afirmavam ter, não tem equipe e/ou ainda não consegue desenvolver ações de vigilância. O que será constatado e onde será tratado mais adiante desse assunto, que é devido a não compreensão da função de vigilância socioassistencial.

A Gestão do trabalho e a Gestão Financeira foram ambas identificadas com 2 municípios cada, na formalização da estrutura da gestão, mas com inúmeras fragilidades ou até mesmo inexistência no órgão gestor. Discutirei especificamente cada um desses nos itens que seguem.

Ao pesquisar sobre a regulamentação da política pública de assistência social nos municípios da amostra, partindo do entendimento de que o arcabouço normativo que regulamente o SUAS é precedente para assegurar a prestação de serviços e benefícios socioassistenciais, e, otimizar recursos humanos, materiais direcionando à concretude desse direito fundamental à população, questionamos sobre a existência de Lei que regula o SUAS em âmbito municipal, a saber:

Gráfico 8 - Existência de Lei Municipal do SUAS



Fonte: SANTOS, 2017.

Percebe-se que a maioria dos municípios ainda não dispõe dessa legislação instituída ou atualizada, apesar de ser um requisito obrigatório de acordo com a Resolução nº 18 de julho de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS que trata sobre Pacto de Aprimoramento do SUAS (quadriênio 2014- 2017), destinado à gestão municipal, que prevê como prioridade a adequação da legislação municipal ao SUAS. Seis gestores dos municípios que compõem a amostra, afirmaram que estão em processo de construção ou esbarraram no legislativo.

A maior incidência de não regulamentação da Lei do SUAS estão concentradas nas mesorregiões do sertão maior incidência com 3 municípios, seguidos do agreste, Borborema e mata paraibana cada um com 2 municípios cada, dessa forma, aguardam finalizar os trâmites necessários para sanção do prefeito, conforme trechos das falas abaixo:

Quadro 4 - Motivo de não dispor de Lei Municipal do SUAS

Se não, Por quê? (6 respostas)

A DOCUMENTAÇÃO ESTÁ TODA PRONTA, O QUE FALTA ATÉ O MOMENTO É O PODER EXECUTIVO ENCAMINHAR A LEI PARA A APRECIACÃO E APROVAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL.
Porque o Poder Legislativo não aprova atos do atual gestor
Em construção
nesta pasta só permaneci por um ano e dois meses. Não foi possível dar conta da demanda por completo.
ESTE PROJETO DE LEI (LEI MUNICIPAL DO SUAS) JÁ ESTÁ NA CÂMARA MUNICIPAL PARA SER APROVADO.
Em processo de tramitação na Câmara Municipal

Fonte: SANTOS, 2017.

Com o prazo finalizando para adequação da legislação municipal que dispõe todo o sistema, acredita-se que os municípios correrão atrás do prejuízo para sanar as pendências que impedem essa atualização, e dessa maneira, evitar sanções, evitando recair no bloqueio e/ou diminuição de recursos cofinanciados tanto a nível federal como estadual.

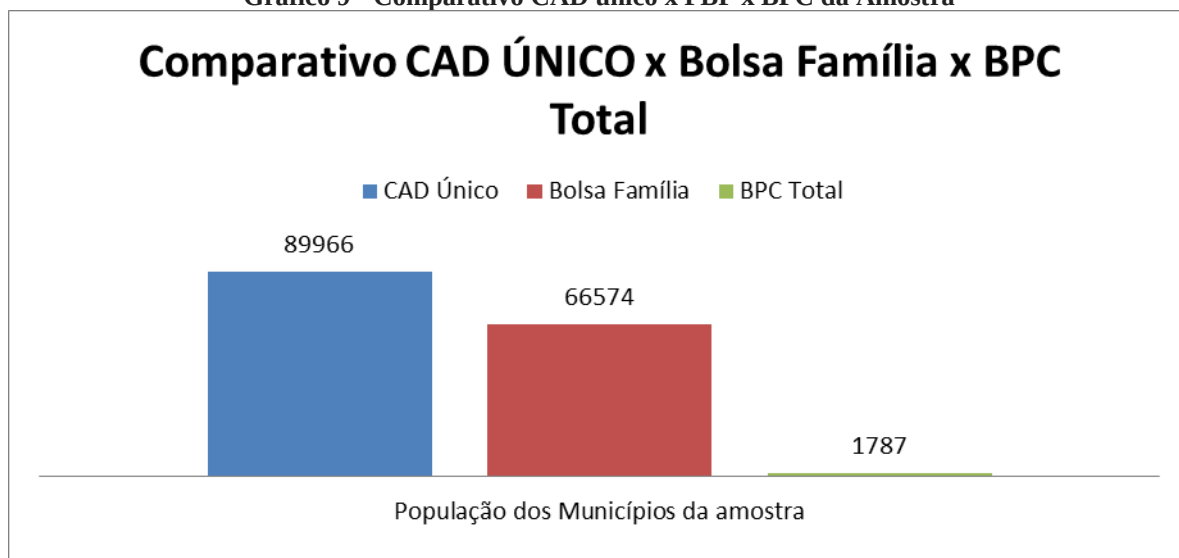
3.4.2 SERVIÇOS E BENEFÍCIOS EXISTENTES

O enfrentamento das desigualdades socioterritoriais na Política de Assistência Social, são realizados de forma integrada, com as demais políticas setoriais, através da cobertura dos serviços e benefícios socioassistenciais tendo a matricialidade sociofamiliar para sua implementação a quem necessitar.

Há ainda no Brasil serviços e benefícios de assistência social, isto é, com e sem relação de renda dos dois tipos. Alguns ainda exigem teste de meios, isto é, demonstração de quanto ganha aquele que pretende ser atendido por um benefício ou um serviço de proteção social transformando os cidadãos em necessitados sociais, ou em não cidadãos. A concessão de benefícios ainda traz essa marca de seleção do acesso pela renda, em vez da necessidade ou da segurança a ser alcançada. No caso dos serviços socioassistenciais, ocorre maior centralidade na necessidade expressa pelo (o) cidadão(ã), sem exigir comprovação de renda, para acessá-lo. Todavia, nem sempre estão comprometidos e garantir a qualidade de seus resultados (SPOSATI, 2009, p. 23).

Sendo assim, traçamos a cobertura da população dos municípios integrantes da amostra que estão inseridos no CAD Único, beneficiários do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada. Tomando a base da população informada no censo IBGE 2010, identificamos que 78,77 % de toda a população está identificada na base de dados do CAD Único, esse número ainda pode ter um leve aumento, devido a constituição do decreto Nº 8.805 de 07 de julho de 2016 que torna obrigatório a inscrição do beneficiário no CAD Único. Essa porcentagem é considerável tendo em vista que as pessoas se auto declaram em situação de desproteção solicitando o reconhecimento do Estado condições para atender contingências sociais através dos provimentos de serviços e benefícios.

Gráfico 9 - Comparativo CAD único x PBF x BPC da Amostra



Fonte: SAGI 2016. Produção da autora.

Conforme o gráfico comparativo, analisamos segundo a nossa amostra que, dois municípios das subclassificações PP1a e PP1b têm na base de seu cadastro mais de 100% de sua população inserida, conforme coleta de informações no portal da SAGI no ano de 2016 X população censo IBGE 2010, a explicação para tal feito ao nosso entender é do preenchimento incompleto e duplicado de cadastro ou ainda, o fato dos dados populacionais serem de 2010 e os dados dos beneficiários são de 2015 coletados no Cad Único, então devido ao aumento da população possa ser o motivo da divergência de informação.

O município com subclassificação PP1e apresentou o índice mais baixo de inclusão de população no Cad Único com 62%, esse mesmo município apresentou o IDH mais baixo da nossa amostra. Comparado aos outros dois municípios com a mesma subclassificação é o

município que recebeu menos recursos cofinanciados através do Índice de Gestão Descentralizada – IGD-BF³⁵, essa leitura especificamente a gestão do cadastro, aponta a necessidade de ação de atualização cadastral das famílias e/ou busca ativa de famílias associada é claro, as demais variáveis integrante da gestão do programa. Percebemos que estão nos municípios PP1d os maiores índices de cobertura do Cad Único, quanto maior a população menor a cobertura de no Cad Único, apesar de os demais municípios apresentarem cobertura de no mínimo 70% da cobertura em relação a população total.

Em relação ao benefício de transferência de renda do programa bolsa família a uma discrepância no número de famílias elegíveis ao benefício mas que ainda não são beneficiárias, um déficit de benefício de média de 26%. Reforçamos a lembrança, que esses dados foram coletados no ano de 2016 e que esse ano, devido a toda a conjuntura de imposta, o governo federal está cada vez mais criando estratégias de cortes de benefícios e essa porcentagem pode ainda ser maior. Inclusive, com a inserção de beneficiários do BPC no Cad Único onde a renda é um critério de exclusão não podendo acumular benefícios.

Em se tratando dos benefícios eventuais, o estudo revela a necessidade de estudos mais aprofundados sobre o tema, de maneira aperfeiçoar ou até mesmo implementar esse direito na forma da Lei nos municípios. A definição trazida pela LOAS em seu artigo 22 é:

Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (LOAS, 2012, p. 14).

Dessa forma esses benefícios devem estar previstos no orçamento de cada município, e os conselhos municipais de assistência social devem criar critérios e prazos para sua concessão. Nesse contexto, várias discrepâncias foram identificadas, a começar pelo entendimento sobre benefícios eventuais. No nosso formulário de pesquisa, perguntamos se existia lei de benefícios eventuais, e da nossa amostra cinco municípios afirmaram não possuir essa lei em seus municípios, porém, na pergunta seguinte que tratava sobre os benefícios mais concedidos obtivemos resposta de toda amostra conforme gráfico abaixo.

³⁵ O Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) é um instrumento de promoção e fortalecimento da Gestão intersetorial do Programa Bolsa Família (PBF). Corresponde a uma forma de aferir a cobertura cadastral, bem como a qualidade da Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e a qualidade e integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde (BRASIL, 2012, p. 6).

Gráfico 10 - Benefícios eventuais mais concedidos



Fonte: SANTOS, 2017.

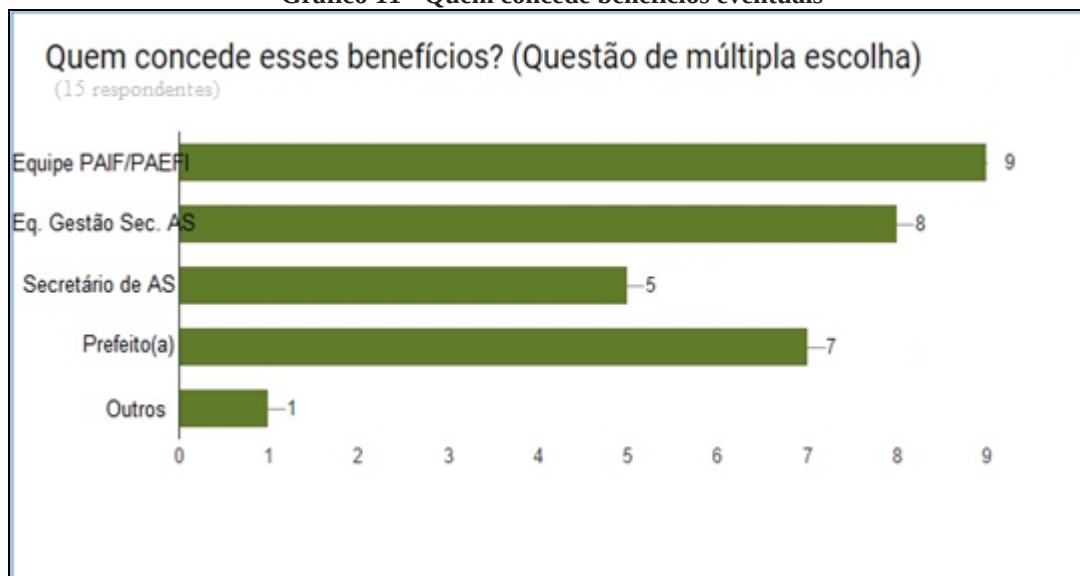
Constata-se no gráfico acima, que foi colocado um item aberto denominado de outros; o objetivo ao colocar essa opção, foi para identificar, se ainda existe a prática nos municípios de conceder provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios vinculados ao campo das outras políticas setoriais como saúde, educação e integração nacional como sendo benefícios da Assistência Social.

Das três respostas abertas identificadas, um município mencionou que a opção outros referia-se a *realização de exames e compra de medicamentos*, as duas outras repostas, os gestores informaram como outros sendo *cestas básicas e aluguel social*, ou seja, desconhecendo que esses benefícios se enquadram em situações de vulnerabilidade temporária³⁶ que também constava na opção. Especificamente tratando da Vulnerabilidade temporária, que também era uma opção aberta a ser preenchida pelos gestores no tocante aos benefícios concedidos nos municípios, dizem respeito a cestas básicas e alugueis e um gestor informou que não sabia informar.

Analisando o gráfico abaixo que trata sobre quem concede os benefícios eventuais, identifica-se que apesar da maioria dos benefícios serem concedidos pelas equipes dos serviços socioassistenciais ou da gestão das secretarias de Assistência Social, quase metade dos municípios da pesquisa o prefeito é quem concede o benefício. Significa que atualmente, apesar de todo avanço e aparato legal da política, ainda tem sido tratada na lógica do favor em gabinetes de prefeitos.

³⁶ Vulnerabilidade Temporária são caracterizadas pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar. Para maiores esclarecimentos consultar o Decreto presidencial 6.307/2007 especificamente seu Art. 7.

Gráfico 11 - Quem concede benefícios eventuais



Fonte: SANTOS, 2017.

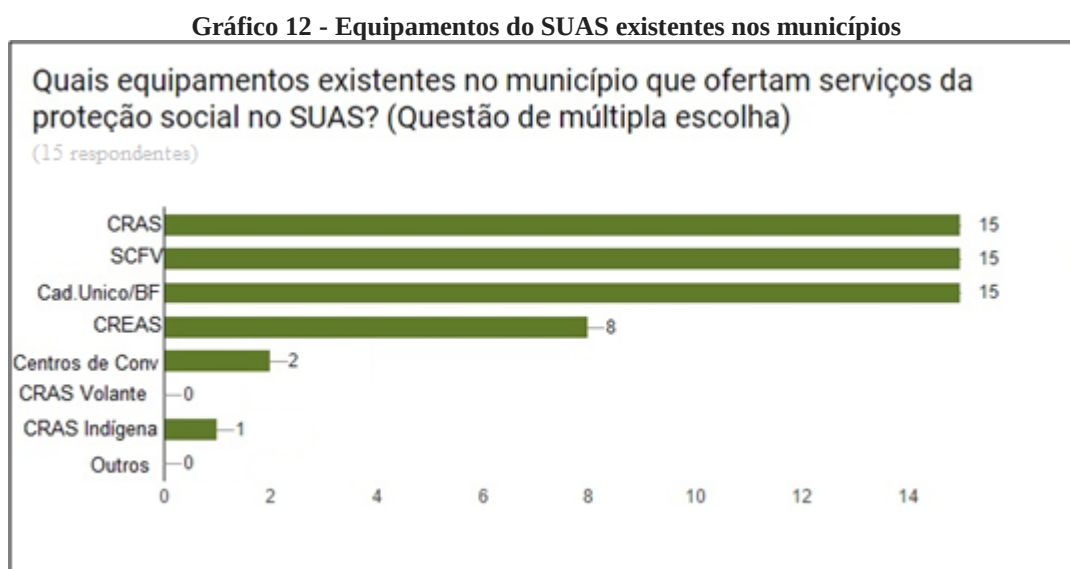
É importante dizer que dos sete municípios que informaram que o prefeito concede benefício eventual, apenas em um município existe relação de parentesco com o gestor/secretário de Assistência social. E das cinco respostas que afirma que o gestor/secretário de Assistência social concede benefício, apenas dois tem relação de parentesco com o prefeito.

De fato, os Benefícios Eventuais não têm assumido relevância na trajetória dos debates acerca das ações socioassistenciais. Sua implementação nos estados e municípios pesquisados é marcada pela provisoriidade, incompletude, ausência de planejamento, indefinição de recursos específicos, diversidade nas formas de atendimento e presença persistente do assistencialismo e a sua utilização para fins eleitoreiros, o que pode ser reforçado pela própria terminologia adotada que remete à ideia de favor (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 127).

Há uma nova roupagem, um transformismo para o continuísmo. Aquela antiga relação de filantropia, de caridade dar lugar, ao que chamo de assistencialização burocratizada, onde, a política de Assistência Social instituída legalmente, dentro de seus princípios é usada para justificar a existência ou não do direito. Os benefícios eventuais, utilizam-se do clientelismo para conceder ou não o benefício de acordo com a “legalidade dos critérios” imposta pelo gestor, não se restringe apenas a relação de nepotismo, o direito dar lugar ao desejo de quem concede, ou seja, no universo da nossa amostra, contradizendo o senso comum,

necessariamente não precisa ter vínculo partidário com o gestor maior para incidir em práticas contrárias ao direito trazidos com a concepção de política.

Quando tratamos dos serviços de proteção social, identificamos conforme o gráfico abaixo, a existência em todos os municípios da Proteção Social Básica, instituídas através dos equipamentos sociais como CRAS, SCFV e Cad Único e Bolsa Família. Dois municípios informaram que possuem Centros de Convivência e um município possui CRAS Indígena, embora não seja cofinanciado. Dos municípios de PP1 apenas cinco possuem equipamento no município para atender a proteção especial através do equipamento CREAS, os demais são referenciados pelos 26 CREAS regionais sob a responsabilidade do ente estadual. Apesar da existência de municípios da amostra com população rural maior que a urbana, comunidades tradicionais, município de fronteira não existe nem um CRAS volante.



Fonte: SANTOS, 2017.

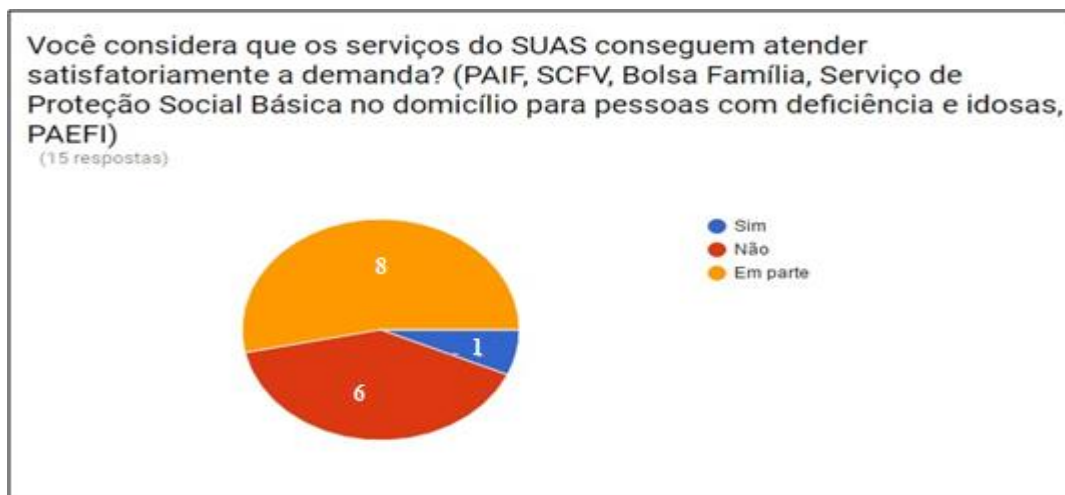
É importante destacar que se faz necessário repensar sobre a implantação de Proteção Especial nos municípios de PP1, sobretudo média complexidade. Pelo próprio contexto de agudizamento da pobreza e de crise econômica as situações de risco e violações de direitos passam a ser uma constante inclusive com incidências que pela lógica adotada atualmente pela PNAS, que é a implantação de CREAS para municípios com mais de vinte mil habitantes, necessitando de maior investimento para sua execução.

Outra questão, é que o Estado da Paraíba é um dos Estados possui cobertura de regionalização da Proteção especial de Média Complexidade através de unidades de vinte e seis CREAS regionais (informação retirada na página da SEDH no site do governo estadual),

que referenciam até cinco municípios de forma regionalizada pactuada pela Comissão Intergestores Bipartite - CIB³⁷.

Ao perguntarmos sobre a qualidade desses serviços no atendimento a demanda, o juízo de valor atribuído pelos gestores demonstra que os serviços em sua grande maioria atende apenas em parte ou não atende satisfatoriamente a demanda, como veremos a seguir.

Gráfico 13 - Qualidade dos serviços do suas no atendimento a demanda



Fonte: SANTOS, 2017.

Não atender satisfatoriamente ou em parte tem haver também com a insuficiência de serviços para atender a demanda posta, sendo inclusive afirmada por uma gestora ao apontar sua maior dificuldade: “A oferta de serviços não cobre a demanda.” (GESTOR 3)

Correlacionando essa informação com as mesorregiões, o único gestor de município que afirmou está satisfeito com os serviços socioassistenciais em relação a demanda está na mesorregião do sertão, embora três municípios também da mesorregião do sertão afirmam que não atende à demanda satisfatoriamente e dois municípios responderam que atende em parte. A mesorregião da mata paraibana foi unânime em afirmar que os serviços socioassistenciais não atendem satisfatoriamente a demanda. A mesorregião da Borborema considera que os serviços socioassistenciais atendem em parte a demanda. Na mesorregião do agreste dois gestores de municípios afirmaram que os serviços socioassistenciais atendem em parte a demanda e um município afirmou que não atende à demanda satisfatoriamente.

Isso quer dizer que, os novos parâmetros de operacionalização do SUAS, no recorte feito em municípios de PP1, não tem conseguido suficientemente desenvolver os objetivos e

³⁷ Comissão Intergestores Bipartite - CIB é um espaço de articulação, negociação, pactuação e deliberação entre gestores (estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, quanto aos seus aspectos operacionais da gestão descentralizada e participativa.

diretrizes propostos pela LOAS e pela PNAS de modo a superar as fragmentações históricas de matriz caritativa e/ou de ações focalizadas e conservadoras da Assistência Social. Embora, seja notório e imprescindível o reconhecimento dessa política, seu fortalecimento institucional, onde os serviços socioassistenciais padronizados demonstram a potencialidade da política em contribuir no desenvolvimento social da população usuária.

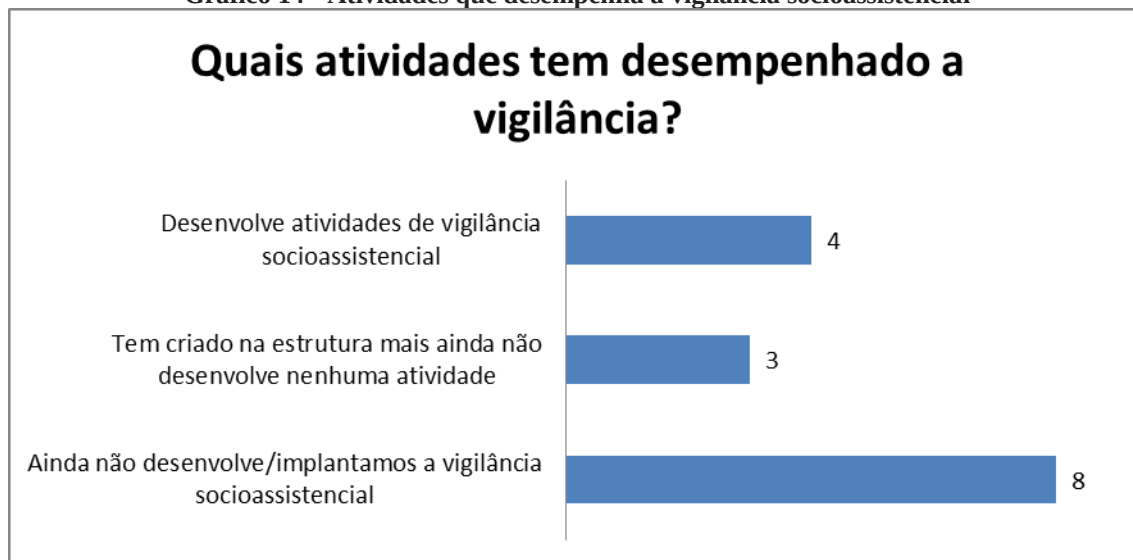
3.4.3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

A NOB de 2005 apresenta a vigilância socioassistencial como sendo uma das funções da PNAS, que possibilita o desenvolvimento de atividades, analisando e sistematizando informações advindas do território onde são executados os serviços socioassistenciais de modo a prevenir incidência de riscos, aprimorar o planejamento e a organização da gestão do SUAS, avaliando o impacto das ações dos serviços executados interferindo diretamente na proteção social.

A Vigilância deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos; e desta forma, fortalecendo a capacidade de Proteção Social e de Defesa de Direitos da política de assistência social (MDS, p. 9, (SNAS/MDS, 2013, p. 9).

Com a nova NOB de 2012, reforça a necessidade de estruturar a Vigilância Socioassistencial em cada ente federado, objetivando contribuir com a realidade do território para execução da Proteção Social. Nesse sentido, é imprescindível para gestão pois colabora com gestores no planejamento, na formulação de novas políticas de acordo com a demanda posta, na execução dos serviços para aferir qualidade, acesso e financiamento dos serviços, benefícios, programas e projetos. No entanto, conforme visualizaremos abaixo os gestores dos municípios de PP1 em sua maioria ainda não conseguem dimensionar a importância da vigilância socioassistencial ou não consegue compreender sua funcionalidade, haja visto que apenas quatro municípios afirmaram desempenhar atividades de competência da vigilância socioassistencial.

Gráfico 14 - Atividades que desempenha a vigilância socioassistencial



Fonte: Santos (2017)

As principais atividades apontadas por esses municípios que desenvolvem atividades de vigilância socioassistencial, são de elaboração de diagnóstico, mapeamento do território, análise de dados dos serviços e programas, notificação e acompanhamento de violações e elaboração de planos. Em relação a equipe técnica que está à frente desse processo, identificamos que são profissionais de nível médio, apenas em um município tem um profissional de nível superior sendo um profissional de serviço social e o quantitativo desses profissionais varia entre um e dois nas equipes.

Nosso entendimento acerca da ausência de vigilância socioassistencial na gestão dos municípios deriva à priori pela inexistência de cofinanciamento específico para manutenção das equipes, pouca ou nenhuma capacitação permanente para implantação, estruturação e funcionamento da vigilância e distanciamento pela própria natureza das profissões que integram os trabalhadores do SUAS quanto a compreensão e manuseio de ferramentas tecnológicas que auxiliam na captação e sistematização das informações. É válido ressaltar que o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGD-SUAS³⁸ permite a utilização desse recurso para implantação ou implementação da vigilância socioassistencial embora, são recursos com baixíssimo valor cofinanciado que dificultam no desempenho da mesma.

³⁸ IGD-SUAS visa avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos municípios, DF e estados, bem como a articulação intersetorial. Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhor é o desempenho da gestão e maior será o valor do apoio financeiro repassado aos entes como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão (BRASIL, 2013, p. 78).

Um dos gestores da nossa amostra pontuou a vigilância socioassistencial como um desafio a ser superado para efetivar a política de Assistência Social em seu município: *“Consolidar a rede de proteção social, desenvolvendo a vigilância socioassistencial... Estabelecendo plano de monitoramento e avaliação do SUAS, com relação a seu impacto na vida dos usuários” (GESTOR 6).*

3.4.4 GESTÃO DO TRABALHO

Com a alteração da LOAS em 2011, a Política de Assistência Social organiza a implementação da gestão do trabalho e a educação permanente para Assistência Social como um de seus objetivos que representa um avanço no marco normativo institucional, a exemplo da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) que exige da gestão, responsabilidades éticas e técnicas para execução do trabalho social na rede socioassistencial.

A concepção de gestão do trabalho no SUAS supõe processos unificados e construídos coletivamente com definição de requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento de funções correspondentes aos controles democráticos, às responsabilidades de gestão e ao atendimento prestado, com implementação de condições condignas de trabalho. Portanto, trata-se de uma gestão que obedece às diretrizes da participação e democratização de processos que ampliem e qualifiquem trabalho e os direitos (SILVEIRA, 2011, p. 22).

A gestão do trabalho no SUAS integra a organização, planejamento e efetivação de ações pertinentes a estruturação dos processos de trabalho e a valorização dos trabalhadores SUAS. Por isso o desafio e a complexidade de tratar sobre a gestão do trabalho, pois, abordar a temática trabalho exige considerar a relação contraditória entre capital x trabalho, onde a força do trabalho é a mercadoria principal do modo de produção capitalista.

A partir desses pressupostos, entendemos que o mundo do trabalho é o cerne da intervenção dos profissionais das políticas sociais, pois são com trabalhadores, forças de trabalho ativas ou inativas no processo de produção e reprodução da vida social, que recai a execução das políticas sociais (LARA, 2014, p. 414).

Dessa forma, nossa pesquisa no tocante a gestão do trabalho, objetiva identificar quais atividades têm sido desenvolvidas, se acontece capacitação permanente e como se apresentam

os vínculos trabalhistas dos trabalhadores nos municípios da amostra. No quadro que segue, indagamos os gestores sobre qual trabalho tem sido desempenhado no tocante a gestão do trabalho, inclusive se existe formalmente essa estrutura na secretaria, além de algumas atividades que são basilares para sua execução, como por exemplo, discussões sobre implantação/implementação de plano, cargos e salários; observatório de práticas exitosas; acompanhamento de período probatório dos trabalhadores SUAS; mesas de negociação; elaboração/contratação de capacitações; deliberações para concursos públicos.

Gráfico 15 - Atividades que desempenha na gestão do trabalho

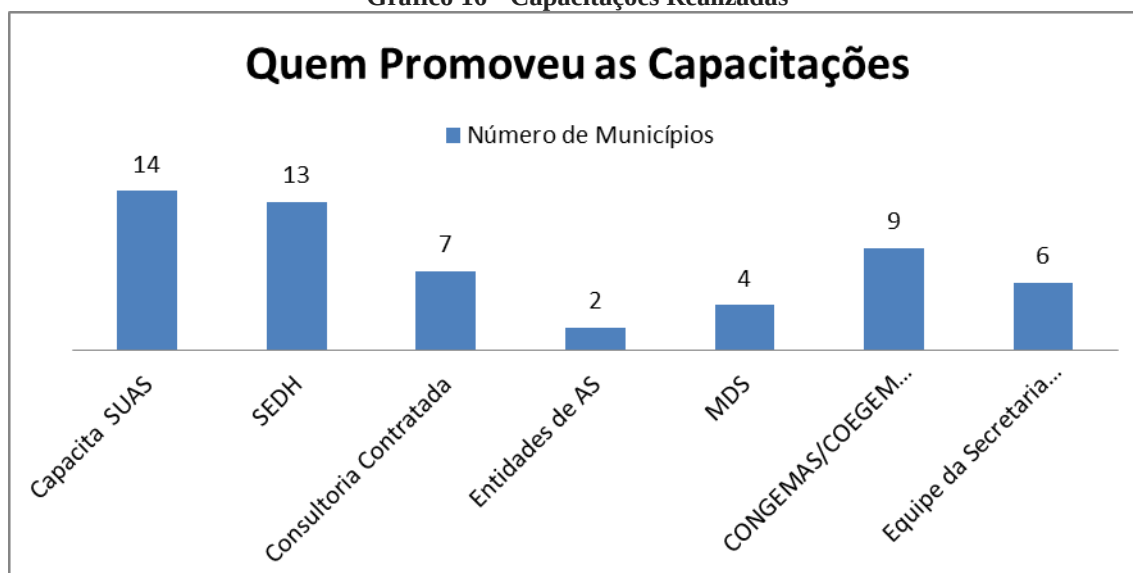


Fonte: SANTOS, 2017.

No entanto, a expressiva maioria dos municípios além de não possuir na sua estrutura, não desempenha, mesmo que informalmente, atividades relacionadas a gestão do trabalho. Elas aparecem timidamente quando abordamos sobre capacitações. Todos os gestores da amostra responderam que já participaram de capacitações juntamente com suas equipes, embora percebemos que não há uma continuidade das capacitações, em sua grande maioria tem perfil pontual, com exceção do programa CapacitaSUAS³⁹ que faz parte da agenda de Política Nacional de Educação Permanente e que aqui no Estado da Paraíba já tem sua execução a três anos.

³⁹ CapacitaSUAS é o Programa Nacional de Capacitação do SUAS, instituído em março de 2012 através da Resolução de nº 8 do CNAS.

Gráfico 16 - Capacitações Realizadas



Fonte: SANTOS, 2017.

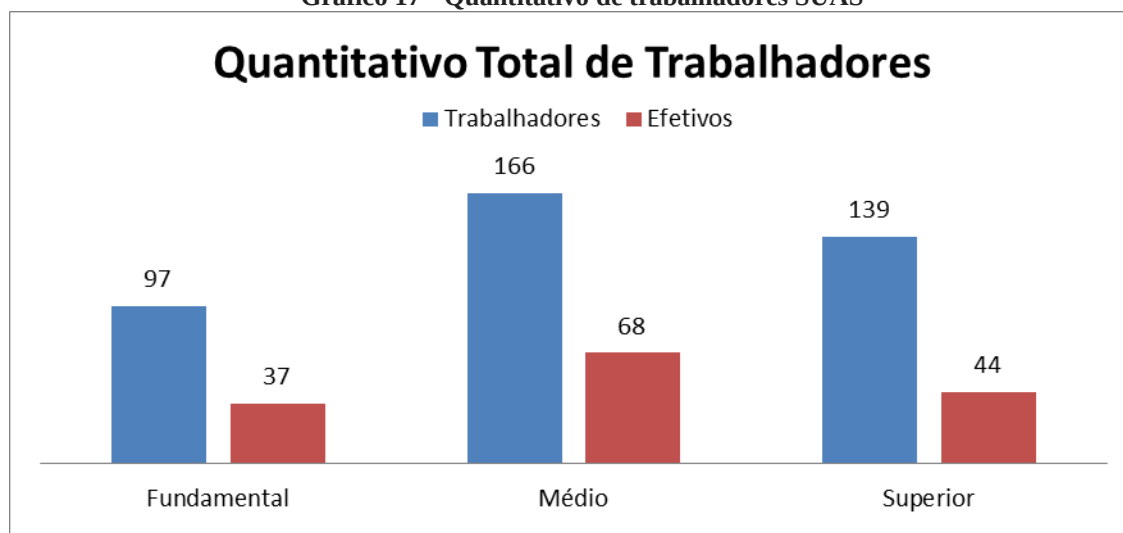
O espaço de capacitação e/ou formação continuada no SUAS, está pautado na superação de práticas conservadoras, estabelecendo a articulação de teorias que aliadas ao desenvolvimento de competências e habilidades da realidade cotidiana do SUAS, objetivando fortalecer os direitos sociais.

O espaço da formação pode e deve constituir-se como um polo catalisador da articulação entre realidade cotidiana do SUAS e o campo da elaboração teórica e conceitual, de tal modo que intrincados possam fortalecer um campo do direito social tão almejado por aqueles que dele necessitam e que, sobretudo, refletem a luta por uma sociedade mais justa (RIZZOTTI, 2015, p. 19).

As capacitações precisam ter um caráter mais contínuo e permanente, nas falas de alguns gestores é uma necessidade latente e precisa ser melhor priorizada: “*Uma das maiores dificuldades da política é a falta de capacitação para os funcionários da Assistência Social*” (GESTOR 6).

Identificamos o quantitativo de 402 trabalhadores que ocupam as secretarias municipais dos municípios da amostra, distribuímos pelos níveis superior, médio e fundamental. Os dados revelam que conforme os dados informados pelos gestores apenas 37,5% são trabalhadores efetivos. Há maior predominância de trabalhadores de nível médio, seguido por nível superior e fundamental.

Gráfico 17 - Quantitativo de trabalhadores SUAS



Fonte: SANTOS, 2017.

Além da insuficiência de técnicos nas secretarias municipais para desempenhar as funções do SUAS de acordo com a estrutura mínima preconizada, é latente a presença da precarização e flexibilização do trabalho, compreendendo a complexidade da dimensão do trabalho, o que demanda criar estratégias que ultrapassem a responsabilidade do ente municipal de PP1.

A face do capitalismo contemporâneo, diante da financeirização da economia, configura um contexto histórico com processos “continuados de informalização e flexibilização expressos por trabalhos terceirizados, subcontratados, temporários, domésticos, em tempo parcial ou por projeto”. As transformações no mundo do trabalho atingem diretamente a classe trabalhadora, conduzindo mudanças materiais e subjetivas (RAICHELIS 2010 apud SILVEIRA, 2011, p. 20).

Acreditamos que é através do trabalho social que há efetividade da Política de Assistência Social, dessa forma, deve-se propiciar a participação efetiva dos trabalhadores nas instâncias de controle social e na rede de serviços, apontando diretrizes teóricas e políticas no enfrentamento das desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais, objetivando acessar uma sociedade mais igualitária no âmbito desta política, apesar das condições adversas em detrimento da cultura neoliberal construídas.

Assim como o entendimento de uma gestora ao colocar sua maior dificuldade: “*A falta de profissionais efetivos precariza os serviços, projetos e programas*” (GESTOR 10).

Esse debate acerca da gestão do trabalho:

Trata-se de um debate complexo, porém fundamental por responder às implicações do trânsito político da denominação antes restrita a técnicos ou servidores públicos para trabalhadores da assistência social que atendem trabalhadores, em geral desempregados ou na informalidade. É mais do que uma modificação semântica ou a construção de uma identidade de trabalhador, é o reposicionamento do projeto político da assistência social, pelo protagonismo dos trabalhadores no enfrentamento da questão social na cena contemporânea e da ampliação das conquistas sociais nessa esfera (SILVEIRA, 2011, p. 27-28).

É urgente o debate sobre as implicações das condições de trabalho que estão inseridos os trabalhadores. A construção de uma agenda consistente sobre estratégias necessárias para ampliação dos direitos e conquistas e qualificação dos trabalhadores SUAS de forma coletiva. Enfrentar esse desafio, é permitir que se desconstrua a ideia de neutralidade técnica que está presente no ideário burocrático no qual se executa as políticas sociais e que se fortaleça o debate crítico para encontrar novos caminhos ou aprimorar os caminhos já percorridos. E dessa forma, pensamentos sejam reconstruídos e que permaneça a vontade de gestores lutarem junto, se identificando como parte da política:

“Falta de profissionais capacitados e que tenha coragem de lutar por uma verdadeira gestão do SUAS” (GESTOR 2).

“Alguns trabalhadores do SUAS não entendem a própria política, pois veem a assistência como assistencialismo e não como política de direito” (GESTOR 13).

3.4.5 GESTÃO FINANCEIRA

Como já observado ao longo desse capítulo, a gestão das ações da Assistência Social organiza-se na forma de um sistema descentralizado e participativo, estabelecendo as responsabilidades de cada ente federado, gerindo seus respectivos fundos de Assistência Social, definindo suas prioridades para aplicação dos recursos, sob a orientação dos Conselhos de Assistência Social.

Isto posto, esse novo desenho implementado pelo SUAS, objetiva superar velhas práticas centralizadoras, pontuais e clientelistas; onde gestão, financiamento e controle social estruturados e articulados podem propiciar a garantia de direitos sociais através da efetivação da política.

O financiamento da Política de Assistência Social nas três esferas de governo deve guardar relação com o diagnóstico socioterritorial (regional, municipal, intramunicipal), que norteie o planejamento das ações e ofereça os insumos necessários à orçamentação. Esta, por sua vez, deve expressar a unidade do sistema – ou seja, com base nos diferentes níveis de complexidade das proteções a serem afiançadas e com a consideração do nível de gestão quando do cofinanciamento aos municípios -, mas traduzindo as diversidades e as especificidades locais e regionais (TAVARES, 2009, p. 233).

A Constituição Federal em seu artigo 35 contemplou avanços relacionados aos direitos de cidadania, implicando para a efetivação desses direitos, custeio para alocação de recursos públicos da Seguridade Social. Na Assistência social, no capítulo V que trata do financiamento da Assistência Social, elenca no artigo 28 & 1º e 3º, sobre a ordenação das despesas dos fundos que devem ser exercidas pelo titular da pasta e, que os fundos são as unidades orçamentárias que devem alocar recursos nos respectivos fundos direcionados à operacionalização e aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios da política.

Na pesquisa, os 15 municípios afirmaram ter Lei que cria o FMAS, CMAS e elaboraram Plano de Assistência Social, embora identificamos, municípios onde o gestor/secretário afirmou não ser o ordenador de despesas do FMAS, contradizendo essa legislação.

Gráfico 18 - Ordenador de despesa do FMAS



Fonte: SANTOS, 2017.

Essa questão seríssima, interfere diretamente na qualidade da oferta dos serviços, já que o responsável pela pasta, que tem dentre suas atribuições, planejar e priorizar aplicações de recursos de acordo com a demanda, fica impossibilitado de exercer sua função, por não dispor de autonomia para gerir. Geralmente, essa negativa a legislação dar-se pela centralidade de poder do gestor maior e pela relutância de contadores em compreender a autonomia financeira dos fundos municipais.

“Minha maior dificuldade enquanto gestora é não ter autonomia nas decisões financeira quanto assuntos prioritários da secretaria” (GESTOR 5).

“Meu maior desafio para efetivar plenamente a gestão do SUAS é conseguir autonomia financeira e fazer com que o setor financeiro não seja aquele que define o que pode ou não nas decisões ou ações a serem tomadas. Pois já temos um órgão muito eficiente de fiscalização e tomada de decisões que é o conselho municipal de assistência social” (GESTOR 7).

Devido essa resistência e concentração de poder, 14 municípios pesquisados afirmaram não ter na sua estrutura de gestão, contabilidade financeira própria, ou seja, estão vinculados ou subordinados ao setor financeiro da prefeitura, apesar da condição obrigatória em conformidade com a LOAS e NOB do gestor da pasta ser o ordenador de despesa.

Esse fato reflete em uma outra questão complexa, sem essa autonomia e sem acesso direto e imediato a contabilidade financeira, os gestores/secretários ficam sem acesso ao arquivamento e/ou organização dos documentos comprobatórios das despesas realizadas, bem como, o controle de pagamento e planejamento financeiro. E, provavelmente irá dificultar o acesso dos Conselhos Municipais de Assistência Social de acompanhar os gastos dos recursos alocados no FMAS, bem como, inviabilizará informações sempre que demandado pelos órgãos de controle externo, podendo repercutir na responsabilização de seus atos posteriormente.

Dos 15 (quinze) municípios da amostra, 07 (sete) municípios não disponibilizou no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES⁴⁰ as suas

⁴⁰ O Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - **SAGRES** na versão é um módulo que permite a captura dos dados da execução orçamentária, licitações, obras e folha de pessoal dos jurisdicionados que devem enviar a prestação de contas públicas ao TCE (Portal do Tribunal de Contas da Paraíba).

respectivas Lei Orgânica Anual - LOA⁴¹, dificultando de forma transparente o acompanhamento dos gastos sociais, no nosso caso, relacionado a Política de Assistência Social. Dos 8 (oito) municípios analisados a LOA, os valores informados de recursos alocados nos seus respectivos FMAS vão da cifra mínima de R\$ 57.000,00 (cinquenta e sete mil) até R\$ 3.807,449,78 (três milhões oitocentos e sete mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e setenta e oito centavos), a média total de valor desses municípios é de R\$ 1.254,114,20 (um milhão, duzentos e cinquenta e quatro mil, cento e catorze reais e vinte centavos).

É válido lembrar que a mediana dos valores alocados não expressa a realidade de toda amostra, mas é importante perceber a disparidade encontrada nesses números. Identificou-se por exemplo, que segundo a subclassificação adotada na pesquisa em relação ao pequeno porte 1 – PP1, o menor recurso encontrado foi de R\$ 57.000,00 referente a um município PP1f, enquanto o maior valor alocado é de um município PP1e. O município com a menor subclassificação que é o PP1a tem alocado em seu orçamento a cifra de R\$ 1.120.293,95 (um milhão, cento e vinte mil, duzentos e noventa e três reais e noventa e cinco centavos).

Evidente que o fato de estar alocado não significa necessariamente que será investido, pois trata-se de uma previsão orçamentária, mas chamo a atenção, para o descompasso desses dados. Percebe-se que não há planejamento pela gestão, e/ou esses instrumentos de gestão são elaborados por consultorias que não compreendem a política e nem a realidade local. Ou seja, um desafio que precisa ser enfrentado pelos gestores, visto que, devem se apoderar dos instrumentos de gestão (PPA, LOA, LDO), os ciclos orçamentários, as legislações referentes aos fundos especiais e priorizar planejamento físico e financeiro de serviços, programas, projetos e benefícios para dessa forma, diminuir o abismo entre alocação e despesa da realidade posta.

Tendo em vista que o Orçamento Público se constitui num dos aspectos do planejamento público de maior importância, pois expressa, por um lado, a projeção de receitas, e por outro, autoriza limites de gastos nos projetos pelo Poder executivo, com o Sistema Único de Assistência Social planeja-se alcançar gradativamente um novo patamar em termos de orçamento e de ofertas de serviços para assistência social, em corresponsabilidade pelas três esferas de governo, que produza impactos positivos e efetivos no quadro de enfrentamento às situações de vulnerabilidade e risco da população no país (TAVARES, 2009, p. 241-242).

⁴¹ Lei Orçamentária Anual – LOA é o instrumento de gestão que disciplina todas as ações e prioridades e metas dos governos contidas no Plano Plurianual - PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano.

Analisou-se também, as despesas orçamentárias dos FMAS (ano base 2015), ou seja, o que efetivamente foi investido na Política de Assistência Social, alocado no Fundo de Assistência Social. Dos municípios da amostra, um município não informou no SAGRES as despesas gastas com Assistência Social, coincidentemente é o município que informou o menor valor alocado para o FMAS. O maior investimento foi de um município PP1e no valor de R\$ 1.640.137,83 (um milhão, seiscentos e quarenta mil, cento e trinta e sete reais e oitenta e três centavos) que também é o mesmo município que alocou o maior valor no FMAS.

Observou-se, nos orçamentos dos municípios da amostra que nas suas Lei Orçamentária Anual (LOA) através do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), agregam nas suas estruturas de gestão elementos de despesas contemplando ações de outras políticas, conforme consta no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES do Portal do TCE-PB.

Identificou-se que dos quinze municípios da amostra, sete municípios apresentam seus QDD's nas Secretarias de Assistência Social ou congêneres ações governamentais de outras políticas, as mais mencionadas são cursos de capacitações profissionais, inclusão produtiva, construção e melhorias de unidades habitacionais, produção e comercialização de artesanato, premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas, ensino profissional. Seis municípios não disponibilizaram seu QDD no SAGRES impossibilitando analisar suas ações governamentais. E um município consignou dotação orçamentária para secretaria/fundo ou seja, não existe distinção entre as ações que competem ao FMAS e a secretaria.

Entende-se que a falta de compreensão da Política por parte de alguns contadores e a não apropriação dos gestores das peças orçamentárias dificulta a elaboração e dos instrumentos de planejamento condizentes com a finalidade da política.

Contudo, fica inviável financeira e tecnicamente para municípios de porte 1 manter em sua estrutura diversos órgãos gestores para atender a diversidade das políticas sociais, quando até mesmo, o ente federal agrega na sua estrutura outras políticas a exemplo do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA e Segurança Alimentar e Nutricional.

Calculamos a porcentagem investida em relação ao valor alocado no fundo X despesas efetivamente gastas, de 7 (sete) municípios da amostra devido a inexistência da LOA dos demais. As porcentagens variam entre 6% e 77% de investimento, a média total da porcentagem desses investimentos é de 34%.

A dinâmica e o perfil dados pelo governante a alocação dos recursos públicos municipais irão definir, para além de outras variáveis intervenientes, a fronteira entre o sucesso e o fracasso na redução do subdesenvolvimento e do redimensionamento do produto agregado locais (FITTIPALDI; ARAÚJO; COSTA, 2013, p. 230).

Apesar de no órgão gestor (secretarias de Assistência Social ou congêneres) aparecem despesas que são de outras políticas, como já observamos anteriormente, identificamos também, elementos de despesas próprios da Assistência Social que não estão sendo alocados nos FMAS a exemplo dos Benefícios Eventuais, funcionários efetivos, despesas de custeio, de capital. Isso significa, que o município investe valores consideráveis na Assistência Social mas, por conta de um orçamento mal elaborado não irá contabilizar como investimento para Assistência Social. As implicações para esse feito por exemplo, é o não fortalecimento da política e com isso, a dificuldade política de almejar um percentual definido na CF e disputar por um orçamento maior tanto para serviços como benefícios.

Para ter uma maior compreensão dos valores que não estão conseguindo ser contabilizados como investimentos de Assistência Social por estarem nos orçamentos das secretarias, identificamos valores na cifra de R\$ 1.696.359,87 (um milhão, seiscentos e noventa e seis mil, trezentos e cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos) esse foi o maior valor encontrado de um município de PP1f, o menor valor foi de um município PP1c no valor de R\$ 399.179,68 (trezentos e noventa e nove mil e sessenta e oito centavos). Isto é, valores consideráveis e que parte desses recursos (elementos de despesas próprios da Assistência Social) deveriam ser contabilizados nos seus respectivos fundos municipais.

Ainda foi visto que 3 (três) municípios onde as despesas informadas são iguais no FMAS quanto no órgão gestor, ou seja, foram contabilizados os valores conjuntamente, inviabilizando identificar o valor despendido para o FMAS e o valor das atividades do órgão gestor. Em 9 (nove) municípios, as despesas do órgão gestor são maiores que as despesas do FMAS, demonstrando ausência de planejamento na execução orçamentária pois, essas despesas (elementos de despesa da Assistência Social) deveriam estar alocadas no FMAS e não no órgão gestor, e dessa forma, haveria uma aproximação mais fidedigna entre recursos alocados e recursos investidos.

Fez-se uma análise comparativa (ano base 2015/fonte FNAS) dos recursos cofinanciados do ente federal e das despesas orçamentárias do FMAS objetivando identificar quanto é investido por cada ente. Os valores do cofinanciamento dos municípios correspondem a serviços (PAIF, PAEFI, SCVF, Acessuas Trabalho, BPC na escola) e gestão (IGD-SUAS e IGD Bolsa Família), fazemos uma ressalva que alguns serviços não estão em

todos os municípios e alguns valores são distintos porque dependem de metas pactuadas e de índices de gestão, os repasses com valores iguais por serem do mesmo porte são dos de piso fixo como PAEFI e PAIF.

Observou-se que os valores cofinanciados pelo ente federal do ano de 2015 diversificam de R\$ 114.243,15 (cento e catorze mil, duzentos e quarenta reais e quinze centavos) até R\$ 447.349,87 (quatrocentos e quarenta e sete mil, trezentos e quarenta e nove reais e oitenta sete centavos), coincidentemente referem-se respectivamente aos municípios de subclassificação PP1a e PP1f. No entanto, não significa que os recursos são distribuídos de acordo com o número de habitantes ou famílias/indivíduos atendidos, já fizemos essa discussão anteriormente, continua sendo pelo porte do município. Mas por exemplo, analisou-se que em um município PP1e recebeu mais recursos do que um município PP1f, também um município PP1b recebeu mais recursos do que um município PP1c. Exemplificou-se essas situações para reforçar nosso entendimento, que é importante rever os portes municipais através da subclassificação para aporte financeiro diferentes a depender das famílias/indivíduos atendidos ou da complexidade da demanda, nessas exemplificações, municípios com população inferior em termos de números, estão recebendo cofinanciamento com maior aporte financeiro que municípios com maior população.

Com essa comparação, visualiza-se que 9 (nove) municípios da amostra estão investindo em termos financeiros na Política de Assistência mais que o ente federal, ou seja, o ente menor é quem coloca maior aporte financeiro, popularmente falando, é quem estar pagando a conta.

Ressalta-se ainda, que identificamos atraso dos repasses, até quatro parcelas do ano anterior (no caso ano de 2014) que só entraram no exercício de 2015, esse atraso de repasses também dificulta o planejamento do gestor e execução dos serviços. Em termos de porcentagem encontramos município com gastos entre 16% e 89% a mais de investimentos em relação ao cofinanciamento federal, esses dados comparativos são apenas das despesas alocadas nos fundos municipais.

O atraso de repasses como visto, foi a questão mais recorrente na fala dos gestores da amostra, colocada tanto como uma dificuldade para efetivar a política como ser um desafio a ser vencido:

“A minha maior dificuldade é quanto a irregularidade no repasse dos recursos” (GESTOR 1).

“Os atrasos de repasse do governo é minha maior dificuldade” (GESTOR 6).

“O atraso dos recursos dificulta o andamento dos serviços” (GESTOR 11).

Em relação ao ente Estadual, o ano de 2015 marca o início do cofinanciamento estadual na modalidade fundo a fundo, antes o Estado fazia repasses pontuais na modalidade de convênios. Através da Lei Estadual 10.546/2015 passou a estabelecer as normas que regulamentam a transferência de recursos financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS aos fundos municipais, de acordo com os critérios pactuados na CIB e aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, a Secretaria de Estado do desenvolvimento Humano – SEDH que gere FEAS publicou a Portaria nº 36 de 02 de dezembro de 2015 estabelecendo a forma de repasse e prestação de contas. O cofinanciamento foi creditado em única parcela no valor de R\$ 14.866,30 (catorze mil, oitocentos e sessenta e seis reais e trinta centavos) aos municípios de pequeno porte um – PP1 e municípios de pequeno porte dois – PP2 que atenderam aos critérios pactuados no artigo primeiro da portaria. Da amostra da nossa pesquisa apenas 1 (um) município afirmou não receber o cofinanciamento.

Compreende-se que o valor repassado para os municípios é um valor pequeno, que não conseguiu atender a todos os 223 municípios da Paraíba, que foi específico apenas para um serviço de proteção básica (SCFV), que não foi regular e quase no final do exercício mas, consideramos ainda assim, que importante e decisivo para o começo, foi um processo elaborado conjuntamente com todas as instâncias constituídas da Política de Assistência Social.

Atualmente, o cofinanciamento tem apresentado avanços, no ano de 2016 passou a cofinanciar PSB e PSE de todos os municípios, a proposta para o ano de 2017 é passar a cofinanciar também os benefícios eventuais. Precisamos avançar ainda na regularidade desses recursos, nos valores investidos e antecipar as transferências para não ocorrerem apenas no final do exercício.

No Brasil, o fundo público ganhou contorno restritivos, tanto pela ótica do financiamento como pela dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da social-democracia ocorridas nos países desenvolvidos. Até mesmo as “reformas” realizadas por dentro do capitalismo central não lograram o mesmo êxito em nosso país, uma vez que a estruturação das políticas sociais foi marcada por componentes conservadores, que

obstaculizaram avanços mais expressivos nos direitos da cidadania (SALVADOR, 2012, p. 125).

Apesar de todo avanço normativo em relação ao financiamento público e as diretrizes adotadas pelo SUAS, estamos na contracorrente, os períodos de refração da atividade econômica engendrada pela crise do capital e os interesses neoliberais contrários a expansão dos direitos sociais, provoca constantemente a correlação de forças na disputa pelos recursos públicos, levando cada vez mais a diminuição dos investimentos sociais. Inclusive foram algumas das colocações de gestores da amostra quanto um dos maiores desafios para se efetivar plenamente a gestão do SUAS:

“A falta de recursos no orçamento municipal” (GESTOR 1).

“Os recursos financeiros são insuficientes para atender a demanda do município” (GESTOR 8).

“Escassez de recursos para potencializar e ampliar os serviços socioassistenciais existentes” (GESTOR 12).

3.4.6 CONTROLE SOCIAL

A Constituição Federal é o marco histórico que compreende as transformações na Seguridade Social Brasileira, onde os objetivos da Política de Assistência Social estão regulamentados nos artigos 203 e 204. A LOAS surge como produto de mobilização da sociedade objetivando organizar e fortalecer a Política de Assistência Social, introduzindo novos espaços de debates e a redefinição de novas organizações sociais.

A LOAS viabiliza mecanismos de controle social onde a sociedade é chamada à participar desde a formulação, implementação e acompanhamento da gestão, através das instâncias deliberativas do SUAS em conformidade com o artigo 16 da LOAS: os conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional de Assistência Social são vinculados ao órgão gestor da Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do Suas. De fato, no campo da Assistência Social o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão do relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante ao processo de intermediação dos

interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais (COUTO, YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2012, p. 142).

É certo que os conselhos de assistência social não é o único mecanismo de controle social, mas sua criação, é o resultado do exercício de cidadania conquistados pela sociedade civil, através do debate conforme Raichelis (2011, p. 132): "O desafio atual consiste no aprofundamento do debate acerca de seu significado e das potencialidades desse mecanismo para fazer avançar a gestão democrática no campo das políticas públicas.

Destaca-se também a abertura e expansão de espaços democráticos de controle social, um legado adquirido na Constituição de 1988, esses espaços com a participação da sociedade civil estão representados através das conferências, conselhos e fóruns. Possibilitando inclusive abertura de novas instâncias, para discutir a diversidade de várias outras políticas setoriais a exemplo das pessoas com deficiência, igualdade racial e de gênero, idosos, entre outros.

Assim afirma Fagnani:

Esses mecanismos influenciaram a reorientação da ação do governo nas áreas que compõem a Seguridade Social, especialmente no tocante à assistência social e à segurança alimentar. Nesse sentido, destaca-se a realização da IV Conferência Nacional de assistência Social (2003) e a II Conferência Nacional de Segurança alimentar (2004) (FAGNANI, 2011, p. 58).

Abordaremos aqui especificamente o papel dos Conselhos municipais de Assistência Social que possui a competência de acompanhar a execução da política, apreciar e aprovar proposta orçamentária, em consonâncias das Conferências de Assistência Social e instituídos através de lei específica conforme artigo 17 & 4 da LOAS.

Na pesquisa, existe a Lei nos 15 municípios da amostra, porém, identificamos que 8 (oito) municípios estão com suas leis elaboradas anteriormente a PNAS, basicamente aprovadas nos anos de 1996 e 1999 e uma em 2002, 3 (três) municípios atualizaram suas leis nos anos de 2013, 2014 e 2016 e 2 (dois) municípios não informaram o número e ano de publicação da respectiva lei.

Importante essa discussão, pelo fato de compreender que não basta ter uma lei de criação do conselho se a mesma não acompanha a evolução da política quanto seus atos normativos. Da pesquisa realizada, mais da metade não está alinhada com a atual PNAS e nem das deliberações do CNAS no tocante a efetivação do sistema descentralizado e participativo pois, não integra na composição da sociedade civil suas representações, que devem ser compostas por entidades certificadas de Assistência Social, trabalhadores ou suas

representações e usuários ou representações de usuários. Até pelo fato das resoluções que regulamentam a sociedade civil são do ano de 2005.

Analisando algumas dessas leis, assinalou-se que a sociedade civil é composta ainda por sindicatos, associações comunitárias e igrejas. Apenas em um município tem entidade certificada de Assistência Social, notório a discrepância quanto a normatização da política. Um ponto positivo foi a paridade encontrada em todas as leis, apesar de um número considerável de conselheiros que integram o CMAS em municípios de PP1 conforme o gráfico abaixo.



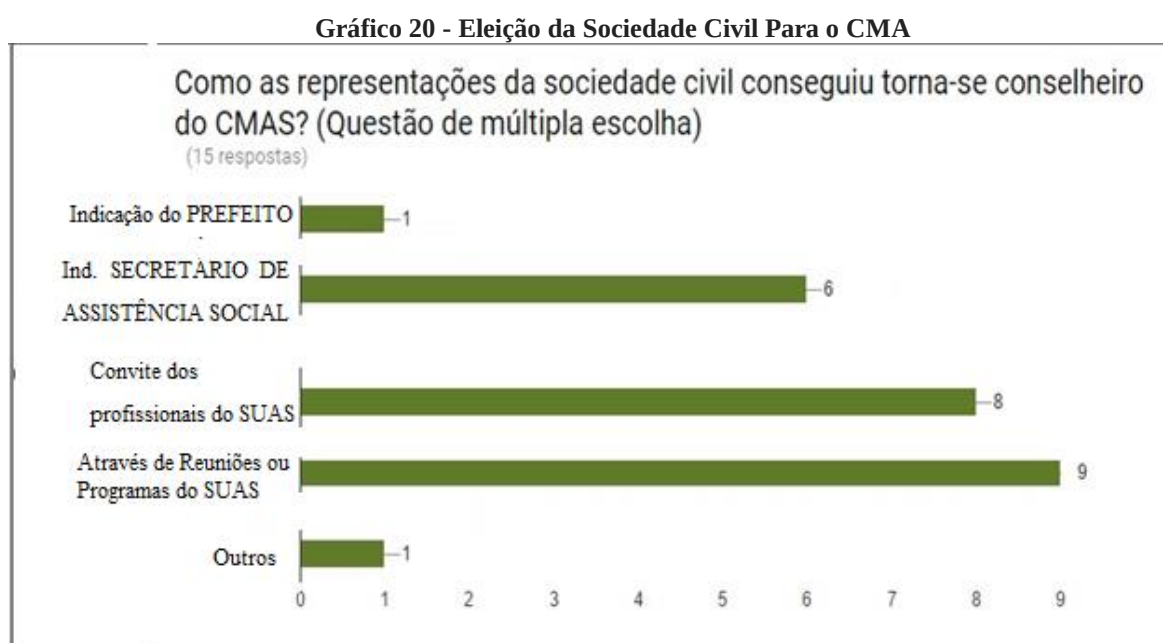
Fonte: SANTOS, 2017.

Em relação a representação do governo nos 15 (quinze) municípios pesquisados as Secretarias com assento são a de Assistência Social ou congêneres, Educação e Saúde. As outras secretarias mencionadas foram a de Administração, Finanças, Agricultura, e Cultura. Nos preocupa bastante a informação que 6 (seis) gestores também são conselheiros de Assistência Social, essa situação demonstra desconhecimento da função do conselho bem como, a concentração de poder na tomada de decisões para função de conselheiro quanto para função de gestor, defendendo seus interesses.

Na pesquisa, procurou-se entender como acontece o processo eleitoral da sociedade civil para ocupar assento no conselho de Assistência Social, já que a representação do governo dar-se mediante indicação através de ato do executivo. Colocamos algumas opções para além do chamamento através de edital público em conformidade com o que prevê o

Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS sobre regras do processo eleitoral em conformidade com a resolução 14/2015.

Conforme gráfico abaixo, em apenas um município foi mencionado que o processo dar-se através de edital público específico para eleição da sociedade civil. A resposta mais pontuada foi que a escolha da representação da sociedade civil acontece nas reuniões realizadas nos serviços socioassistenciais, seguido pela sugestão de profissionais do SUAS para ocupar esse espaço. A indicação do gestor/secretário também apareceu bem pontuada e ainda, indicados pelo prefeito.



Fonte: SANTOS, 2017.

Infelizmente como observamos, os conselhos municipais em municípios PP1 não tem conseguido aproximar-se de um processo efetivamente democrático, com as indicações por exemplo de secretários e prefeitos para composição da sociedade civil, isto posto, fragiliza as disputas e negociações e termina por não existir a “paridade”, já que as próprias representações da sociedade civil são indicadas pelos governantes locais, afastando-se do real processo democrático. Esse contexto com certeza deve contrapor em implicações complexas de cunho político, conceitual, legal e metodológico quanto as atribuições do órgão colegiado, pois representam o pensamento dos gestores e isso não equilibra a balança da democracia, pois não há de fato uma representação.

Acreditamos muito que os conselhos de assistência social como espaço de controle social, é capaz de possibilitar uma gestão mais participativa e democrática, apesar de todas

essas dificuldades encontradas, descritas pelos próprios gestores. Consideramos um avanço importante para os conselhos a obrigatoriedade de apoiar financeiramente com atividades de apoio técnico e operacional conforme o artigo 12 & 4 da LOAS, atualmente o percentual mínimo é de 3%. Isso fortalece os conselhos e propicia aprimoramento desde infra estrutura física, aquisição e insumos e equipamentos, além de capacitações, desde que, os gestores priorizem essas ações para o controle social. E dessa forma, conseguimos ter minimamente uma sociedade civil representativa, com condições de igualdade de discussão, alcançando o desafio de ter conselhos que compreendam seus papéis e atribuições, assim como mencionou uma gestora: *“Considero o maior desafio ter um conselho fiscalizador que atue com seriedade”* (GESTOR 14).

Reconhecemos que o controle social nos municípios de PP1 precisam ter maior atenção dos órgãos gestores das três esferas de governo no tocante a propiciar formações e capacitações permanentes aos conselheiros. E principalmente, que os conselhos nacionais e estaduais possam aproximar-se dos conselhos municipais pois ainda é muito pífia essa articulação, resumindo-se praticamente as conferências de Assistência Social, devido a sua própria dinâmica de estar perto dos conselhos para avaliar e propor diretrizes, nesse sentido, ainda é imprescindível se fortaleça o monitoramento das deliberações advindas desses espaços para que saiam do papel e virem prática cotidiana possibilitando a efetivação do processo participativo e democrático.

Incentivar a atualização das leis específicas de modo a contemplar na sociedade civil os usuários, trabalhadores e entidades da Assistência Social para fortalecer as relações de antagonismo, complementaridade e reciprocidade entre governo e sociedade.

O grande desafio consiste, assim, em consolidar os conselhos não só como um espaço político aberto, de comunicação mais direta com os grupos e entidades que já se encontram representados, mas como canais de ativação de presença daqueles em nome dos quais o discurso da assistência social busca seu reconhecimento. A importância da criação de sistemas de articulação, comunicação e informação horizontalizadas junto aos conselhos, fóruns e forças sociais nos estados e municípios adquire hoje importância estratégica de publicização das práticas no âmbito da política de assistência social (RAICHELIS, 2011, p. 285).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais desta dissertação são tecidas apontamentos a respeito do trabalho desenvolvido e sugere algumas recomendações para futuros trabalhos relacionados ao tema.

Em consonância com a proposta dessa dissertação foi realizada uma avaliação do papel de municípios de Pequeno Porte I – PP1 na gestão da Política de Assistência Social no Estado da Paraíba. Esse estudo pretendia ainda, relativizar a agregação dos municípios de PP1 a partir da subclassificação do SUAS 10 com base nas quatro mesorregiões do Estado da Paraíba, de maneira a identificar como está organizada a gestão da rede de proteção social do SUAS e delinear o perfil dos gestores municipais de Assistência Social.

O modelo de gestão brasileiro sempre apresentou características centralizadoras. Os avanços obtidos com a Constituição Federal, com a inovação de um modelo de gestão descentralizado e participativo, vivenciam na conjuntura atual fortes ameaças. Dessa forma, cada vez mais se faz necessário fortalecer espaços de gestão fundados no respeito, igualdade e liberdade da sociedade, de modo a superar formas burocráticas e reacionárias na perspectiva de viabilizar direitos.

No contexto atual, decidi pelo modelo de gestão social como teoria para explicar as demandas postas no tocante a gestão da Política de Assistência Social na conjuntura atual. Acredito que as contribuições trazidas por essa concepção, sobre a vida em sociedade no meio de produção capitalista, procura responder minimamente as problemáticas sociais, através do modelo de proteção social posto.

A Assistência Social como política integrante da Seguridade Social brasileira, reconhecida pela sociedade, implementada pela LOAS e materializada na Política Nacional de Assistência Social – PNAS promovem mudanças que rompem na sua estrutura com valores e práticas conservadoras, assegurando aos cidadãos brasileiros provisões assistenciais pensadas no âmbito das garantias para o exercício da cidadania realizada de forma articulada com as demais políticas setoriais levando em consideração as características dos territórios.

O modelo de gestão trazido pelo SUAS, nos coloca frente ao desafio de dar materialidade a Proteção Social através da PNAS de forma continuada e sistemática em toda rede socioassistencial, fazendo-se necessário compreender a organização do sistema e neles a importância dos instrumentais de gestão, onde o município passa a assumir papel central na implementação e oferta de serviços básicos e exige do gestor público um novo papel baseado

na noção de cidadão usuário de seus direitos, sob a responsabilidade do Estado, conduzindo a Política de Assistência Social, a aproximar-se da efetivação da proteção social, alargando as perspectivas de universalização dos direitos.

Partiu-se do entendimento que os municípios passam a ter papel primordial, pois é nesse território de contradições que a vida pulsa, é o chão por onde todas as vivências acontecem e que a Proteção Social se materializa, assumindo a responsabilidade de executar políticas sociais, concretizando-as no âmbito municipal a fim de avigorar a gestão dos programas, serviços e projetos, tendo como maior desafio, alinhar um orçamento mínimo (diante dos demais entes federados) com a responsabilidade de atender toda demanda, pois é o ente federado mais próximo do cidadão, através de políticas públicas no cenário de desigualdades locais.

Dessa forma, compreendo que a gestão do SUAS através das funções da PNAS de Proteção Social, Vigilância Socioassistencial e Defesa de Direitos tem contribuído ainda que de forma incipiente, para efetivar no Estado Brasileiro de forma integrada, ações de iniciativa pública e da sociedade que objetivam o enfrentamento da pobreza, entendida aqui não somente pela redução ou privação material, mas todas as relações da vida em sociedade, reconhecendo uma política social que promove a universalização dos direitos, apesar, de estar na linha tênue entre passado e presente de seu legado histórico, de matriz conservadora, sobretudo na atualidade, onde o ideário neoliberal tem assumido mais sagazmente, o desmonte das políticas sociais, onde a Assistência Social é uma das mais vulneráveis devido a inexistência de percentual orçamentário definido e por ser uma política que é vista por muitos como uma política de complementação das demais políticas sociais.

O modelo de organização do processo de gestão municipal dessa política, demonstrou avanços quanto a sua institucionalidade. Na pesquisa conseguimos visualizar em toda amostra, a presença da gestão da política nas secretarias municipais, embora ainda não consiga atender à organização proposta de estrutura organizacional do SUAS.

Áreas essenciais para execução qualificada da política ainda não existem em todos os municípios, a exemplo da vigilância socioassistencial que tem a importante função de colaborar no planejamento, na formulação de novas políticas de acordo com a demanda posta, além de aferir a qualidade dos serviços socioassistenciais executados; da gestão financeira que deve gerir os fundos de Assistência Social, definindo suas prioridades para aplicação dos recursos, sob a orientação dos Conselhos de Assistência Social; e a gestão do trabalho que deve organizar e implementar ações pertinentes a estruturação dos processos de trabalho e a valorização dos trabalhadores SUAS.

A gestão concentra-se basicamente nos serviços e benefícios da Proteção Social, sobretudo na proteção básica. A proteção especial municipal ainda não se faz presente em todos os municípios acesso tem se dado de forma regionalizada sobre a responsabilidade do ente estadual. Apesar da gestão de serviços e benefícios estar presente em todos os municípios, com um bom nível de organização quanto sua existência formal na gestão, não têm conseguindo atender qualitativamente toda demanda, principalmente quando fazemos a relativização de acordo com as subclassificações por porte no PP1, nessa lógica, constatamos que quanto maior a população do município de PP1, menos oferta de serviços no tocante a atender a demanda, pois o quantitativo de profissionais é praticamente o mesmo para atender a população seja de um município PP1a quanto para um município PP1f, como também, o mesmo valor para recursos cofinanciados. Isso demanda para a Política repensar sua forma de cofinanciar os portes.

É desproporcional, um município do tipo PP1f receber cofinanciamento igual ao município do tipo PP1a, da mesma forma, referenciar a mesma quantidade de famílias, pois demonstra, que há possibilidade de um município com população menor, acompanhar a expressiva maioria de seus habitantes, enquanto outro município de população maior não acompanhar numa perspectiva universalizante suas famílias. Essa condição ainda nos leva a repensar, o quantitativo de famílias referenciadas, e com isso toda a logística envolta, como as equipes técnicas, os equipamentos e claro o financiamento, para atingirmos maior número de usuários com oferta de serviços qualificados e estruturados correspondente com a realidade.

Deve-se criar novas estratégias de cofinanciamento, quantitativo diferentes de famílias referenciadas, composição das equipes técnicas; tomando como base a subclassificação por porte. Dessa forma, alcançará de forma mais equitativa oferta qualitativa de serviços e um orçamento consoante com a proteção social executada.

Em relação aos benefícios de transferência de renda, existem várias famílias elegíveis aos programas mais que ainda não são beneficiárias, não pela falta de organização da gestão em identificar e cadastrar essas famílias, mas, devido ao enxugamento do orçamento para esses benefícios.

No tocante aos benefícios eventuais, apontamos para o que tenho chamado de assistencialização burocratizada; a antiga e tão presente relação de clientelismo, passa ser agora justificada legalmente pela política de Assistência Social, e dentro de seus princípios é usada para justificar a existência ou não do direito, de acordo com a “legalidade dos critérios” imposta pelo gestor maior, ou seja, o direito dar lugar ao desejo de quem concede.

O controle social, está presente nas secretarias através dos conselhos municipais de Assistência Social, mas não tem conseguido efetivamente desempenhar seu papel, discernimos que as normativas legais não acompanham a evolução da política, e existe centralidade de poder do gestor mediante sua presença no conselho enquanto membro, fragilizando as disputas e negociações de forma democrática não conseguiu assim, refletir a importância desse órgão para gestão no controle e fortalecimento da política.

Existe um novo perfil de gestor, a sua esmagadora maioria possui escolaridade superior, conhecimento da política, e são ativistas políticos. Reconhecemos que o trato da política pelo revés do interesse público, é muito presente ainda através das relações de nepotismo, que estão para além apenas do primeiro damismo ou de parentesco, essas relações também aparecem lado a lado com os acordos políticos e vínculos partidários, que negociam as secretarias de Assistência Social ou congêneres, contribuindo também, com o ideário da assistencialização da Assistência Social e quando se trata dos benefícios eventuais, é a maneira mais presente e latente de práticas clientelistas e assistencialistas e com um detalhe importante, presente não apenas nas gestões onde existe presença de parentalidade.

Isto posto, identificou-se que apesar de termos secretários/gestores de Assistência Social reconhecidos enquanto profissionais que podem operar o SUAS devido a sua formação técnica, ainda que não tenha parentesco com o gestor, confirma-se que essa política continua sendo usada como benesse, de caráter assistencialista e clientelista pois, não tem sido efetivada levando em consideração as funções e seguranças afiançadas da política.

Contudo, pude constatar que é o ente municipal quem mais tem investido financeiramente na Política de Assistência Social através dos fundos municipais, seguidos pela ordem do ente federal e o estadual. Esse dado é extremamente relevante pois apesar de toda dificuldade em operacionalizar a gestão da proteção social no SUAS conforme já discutido, é o ente menor quem mais tem contribuído para fortalecer e executar a política.

Ficou evidente, que os orçamentos da Assistência Social previstos na LOA, não tem refletido a realidade de alocação de recursos investidos, pois nem todos recursos da fonte de Assistência Social estão alocados no FMAS, estão alocados nas secretarias e isso é ruim por que não conseguimos ter a dimensão real de quanto foi investido, já que para contabilizar gastos com a política é por meio dos fundos de Assistência Social.

Acredito que um dos grandes desafios da gestão do SUAS perpassa pela sua compreensão teórico-metodológica de superar a prevalência de uma cultura conservadora e fragmentada. Qualificar o debate para enfrentar as relações de poder intrínseca à política na perspectiva de democratizar o acesso e fortalecer a participação social de modo a contribuir

no monitoramento e avaliação do SUAS enquanto espaço de conquista de acesso aos direitos de cidadania.

Tenho ciência que a contribuição desse estudo realizado é um processo inacabado, pela própria dinâmica da política, pelo contexto sócio histórico e econômico, pela rotatividade de gestores na pasta, embora o objetivo principal tenha sido alcançado.

Mesmo assim, novos indicadores e elementos devem posteriormente serem desenvolvidos em outros estudos, para subsidiar teoricamente a prática desenvolvida no cotidiano, contribuindo assim para o aprimoramento da gestão e fortalecimento da Política de Assistência Social como viabilizadora de direitos e de enfrentamento e resistência a práticas conservadoras que persistem em ir na contramão dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Avaliação da política de assistência social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? In: **Serviço Social e Sociedade**, ano 38, n. 92, São Paulo, Cortez, 2007.

ANTÔNIO, Alice Barroso. O nepotismo sob a ótica da súmula vinculante nº 13 do STF: críticas e proposições. In: **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, Ano 10, n. 31, jan.-mar 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Fundo Nacional de Assistência Social. **Portaria SNAS nº 124, de 29 de junho 2017**. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/fnas/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.805**, de 7 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8805.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **SUAS 10 - diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Suas10Anos_2015.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. Ministério da Saúde. **Índice de Gini**. Brasília, DF: Ministério da Saúde. [2015?]. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0201>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **O que é Lei Orçamentária Anual (LOA)?** Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, [2015?]. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/perguntasfrequentes/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Sistema Único de Assistência Social: Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

(MDS), [2015?]. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Orienta%C3%A7%C3%B5es%20T%C3%A9cnicas%20da%20Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome, 2013.

_____. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_GestaoFin_Suas.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2011. Seção 1, p. 79. Disponível em:

<<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2013/12/cnas-2011-017-20-06-2011.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2013. Seção 1, p. 84. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Pacto%20Aprimoramento%20SUAS%20G%20Municipios%20-%20cnas-2013-018-15-07-2013.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, 2013.

_____. **Constituição 1988**. 35 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

_____. **Caderno do IGD-M: Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MSD), 2012. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2014/08/MANUAL-IGDPBF_CORRIGIDO.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD SUAS**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MSD), maio 2012. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_IGD_SUAS.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência

Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2011. Seção 1, p. 79. Disponível em: <<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2013/12/cnas-2011-017-20-06-2011.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social; UNESCO, 2009.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 6.307**, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6307.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, 28 out. 2004.

_____. **Lei nº 8.472**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BROTTO, Marcio Eduardo. **Assistência Social**: história e cultura política. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Reflexão, 2015.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação de projetos sociais. In: AVILA, Célia M. de. **Gestão de projetos sociais**. 3 ed. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa de Capacitação Solidária (AAPC), 2001.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. Pacto federativo e financiamento da Assistência Social: as implicações da regulação do suas sobre os orçamentos municipais. In: **Temporalis - Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília-DF, ano 12, n. 23, p. 69-96, 2012.

CONSERVA, Marinalva (Org.). **Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba**. João Pessoa: A União, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista de Estado e revolução. São Paulo: Editora Brasiliense. 1985.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DAMASIO, Elisabete Baptista. **Assistência Social, avanços e retrocessos**: reflexões sobre os limites da Política Nacional de Assistência Social no enfrentamento da questão social no Brasil. 2009. 99 f. TCC (Graduação em Serviço Social)– Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2009. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/149023941/Assistencia-Social-Avancos-e-retrocessos-reflexoes-sobre-os>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. In: **Revista SER Social**, Brasília, v 13, n 28, p 41-80, 2011.

FILHO, R. S., GURGEL, C. **Gestão Democrática e serviço Social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo, v 7, Cortez, 2016.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil no contexto das Políticas Sociais. In: TEIXEIRA, Solange Maria (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.

GAMBARDELLA, Alice Dianezi. **Compartilhamento dos Sistemas de Informação entre os Entes Federados na Construção do SUAS**. 2011. 236 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <[file:///C:/Users/Sofia%20Ulisses/Downloads/Alice%20Dianezi%20Gambardella%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sofia%20Ulisses/Downloads/Alice%20Dianezi%20Gambardella%20(1).pdf)>. Acesso em: 15 set 2017.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 14 ed. Tradução de Dario Canali Porto Alegre: L&PM, 1996.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no Capitalismo. In: **Temporalis - Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília, ano 2, n 3, p. 9-32, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). **PIB varia 0,2% em relação ao 1º trimestre e chega a R\$ 1,6 trilhão**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

KLAUS, Hermanns (Org). **Participação Cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2004.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e “status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Modelos de Administração pública**. Disponível: <<https://nepmaranhao.jimdo.com/app/download/.../Adm+P%C3%BAblica+->>

[+Modelos+Te%C3%B3ricos.pdf?t>](#). Acesso em: 20 jun 2017

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. CANÇADO, Airton Cardoso, PEREIRA, José Roberto. Gestão social e esfera pública: aproximações teóricas-conceituais. In: **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 613-626, dez. 2010.

PAIVA, Beatriz Augusto de. (Org). **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e super exploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014.

PARAIBA (Estado). Portaria SEDH nº 036, de 02 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento Estadual aos Municípios e sua prestação de contas, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, Poder Executivo, João Pessoa, PB, 5 de dezembro de 2015, n. 15.997, p.6. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2015/12/Diario-Oficial-04-12-2015.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

PASTOR, Márcia. **A democratização da gestão da Política de Assistência Social em Londrina/PR no período de 2001-2004: a ampliação do acesso e da participação**. 2006. 177 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/17788/1/Tese%20Marcia%20Pastor.pdf>. Acesso em: 20 jun 2017.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica de mecanismos e controle**. São Paulo: Editora Lua Nova, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas e questões**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. In: **Ser. Social**, Brasília, n. 20, p. 63-83, jan./jun. 2007.

PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e “(des)proteção social”: uma inversão do Estado Brasileiro?. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 68, p 17-33, 2001.

PRATES, Angela Maria Moura Costa. **Os impasses para a implementação do Sistema Único de Assistência Social no município de Guarapuava-PR**. 2011. 247 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Sociais)– Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR, 2011. Disponível em:

<http://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/308/1/Angela%20Maria%20Moura%20Costa%20Prates.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. Disponível:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios de uma gestão pública democrática na integração nacional. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n 78, p 05-32, 2004.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. In: **Argumentum**, Vitória-ES, v. 2, p. 174-188, 2010.

RODRIGUES, Juliana Nunes. MOSCARELLI, Fernanda. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileira. In: **GeoTextos**, v. 11, n. 1, p. 139-166, 2015. Disponível: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/12714/9730>>. Acesso em: 20 maio 2017.

SALES, Ivandro da Costa. **Os desafios da gestão democrática da sociedade** (um diálogo com Gramsci). 2003. 161 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)– Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SALVADOR, Evilasio et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SANABIO, Marcos Tarune; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora-MG: Editora UFJF, 2013.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, n. 112, p. 672-688, 2012.

SANTOS, Margarida Maria Silva dos. **Território e gestão da política de assistência social: experiências de Maceió e Arapiraca**. Maceió: EDUFAL, 2015.

SANTOS, Sofia Ulisses et al. **(Des)caminhos da política de Assistência Social: a gestão do social na Paraíba, 15º CBAS**, 2016.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “desordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

SEGATTO, Catarina Ianni. **Administração pública e políticas públicas: duas faces do mesmo debate**. In: O&S, Salvador, v. 18, p. 177-182, 2011.

SILVA, Emanuel Luiz Pereira da. **Territorialidades e Proteção Social: conflitos socioambientais indígenas vivenciados na pesca artesanal no litoral norte da Paraíba**. 2016 177 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em:

<<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19249/2/Emanuel%20Luiz%20Pereira%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 14 set 2017.

SILVA, Gustavo Tavares da (Org). **Cidade, poder local e políticas públicas**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

SILVA, Marta Borba. **Assistência Social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo**. São Paulo: Cortez, 2014.

SIMÕES, Carlos. **Teoria e crítica dos direitos sociais: o estado social e o estado democrático de direito**. São Paulo: Cortez, 2013.

SPOSATI, Aldaíza et. al. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. In: **RAP**, Rio de Janeiro, ano 32, v. 5, p. 7-23, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

TORRES, Iraíldes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e de poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE). **Sagres On-Line**. Disponível em: <https://sagres.tce.pb.gov.br/estado_index.php>. Acesso em: 20 junho 2017.

VILAS-BOAS, Patrícia Augusta F. (Orgs.). CapacitaSUAS: os desafios da educação permanente do SUAS. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 22. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015.

WIKIPEDIA. **Dados do Estado da Paraíba**. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Para%C3%ADba>>. Acesso em: 20 jun. 2017

WOLFFENBUTTEL, A. O que é Índice de Gini. In: **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, ano 1, edição 4, 01/11/2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 20 ago. 2017.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.



UFPB

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins que o projeto de pesquisa (Mestrado Acadêmico) submetido ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (PPSS/UFPB), intitulado **“DELINEAMENTOS DA GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PARAÍBA”**, de autoria da mestrandia **SOFIA ULISSES SANTOS**, matrícula **2015108630**, orientado pela **Prof.ª Dra. Marinalva de Sousa Conserva** tem a anuência do **Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGEMAS** para a sua realização.

João Pessoa-PB, 13 de junho de 2016.

Concília Magda de Araújo Lopes
Vice presidente COEGEMAS
CNPJ 23.481.145/0001-57

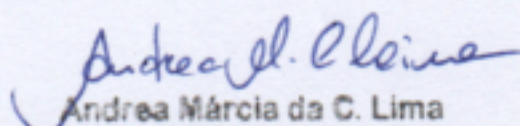


UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

CERTIDÃO

Certifico que o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS aprovou por unanimidade na 9ª Reunião realizada no dia 20/10/2016, o Projeto de pesquisa intitulado: **“DELINEAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PARAÍBA”**, da pesquisadora Sofia Ulisses Santos. Prot. nº 0498/16. CAAE: 58685316.9.0000.5188.

Outrossim, informo que a autorização para posterior publicação fica condicionada à apresentação do relatório final do estudo proposto à apreciação do Comitê.


Andrea Márcia da C. Lima
Mat. SIAPE 1117510
Secretária do CEP-CCS-UFPB



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

APÊNDICE A – MODELO DE QUESTIONÁRIO APLICADO

ACESSO ATRAVÉS DO GOOGLE FORMS

<https://docs.google.com/forms/d/1i6BWXSdRrp4tUs7yQMZUH7fpyRzqFchmEDt1TQVYRg/edit?usp=sharing>

Pesquisa intitulada:

DELINEAMENTOS DA GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PARAIBA

Data: ____/____/2016

Município: _____

Bloco I – Perfil do (a) Gestor (a) da Pesquisa:

01- Vínculo com o município:

☐ Só trabalha ☐ Trabalha e reside ☐ Fica a semana e fim de semana vai embora do município

02-Sexo/Gênero:

☐ feminino ☐ masculino

03- Idade:

- ☐ 20 a 30 anos
☐ 31 a 40 anos
☐ 41 a 50 anos
☐ 51 a 59 anos
☐ acima dos 60 anos

04- Escolaridade:

- ☐ Fund. Completo
☐ Médio Incompleto
☐ Médio completo
☐ Superior incompleto (curso) _____
☐ Superior completo

04.1- A escola que estudou é?

☐ pública ☐ privada

04.2- Se superior, qual a formação?: _____

*** Questões de 04.3 até 04.5 apenas se tiver nível superior completo**

04.3- Se formado (a), qual Faculdade/Universidade se formou?

☐ pública ☐ privada

04.4- Modalidade do ensino?

☐ presencial ☐ a distância _____

04.5- Ano de conclusão?

☐ antes de 1988 ☐ de 1988 a 2004 ☐ depois de 2004

04.6- Algum curso de pós - graduação?

☐ não

- ☐ sim concluída – lato sensu (cursos de especialização com carga horária mínima 360 horas)
☐ sim concluída – stricto sensu (mestrado e doutorado)
☐ sim em curso – lato sensu (cursos de especialização com carga horária mínima 360 horas)
☐ sim em curso – stricto sensu (mestrado e doutorado)

*** Questão 04.7 apenas se tiver pós graduação**

04.7- Em que área a pós graduação?

- ☐ ciências da saúde ☐ serviço social ☐ educação ☐ psicologia ☐ ciência política ☐
linguística, letras e artes ☐ ciências sociais aplicadas ☐ outra _____

05- É funcionário (a) efetivo do município?

- ☐ não ☐ sim

05.1- Se sim, qual função? _____

05.2- Já exerceu outro cargo de gestão comissionado ou de função gratificada?

- ☐ não ☐ sim

05.2.1- Se sim, qual função? _____

06- Existe vínculo familiar com o (a) chefe do executivo?

- ☐ não ☐ sim

06.1- Se sim qual vínculo? _____

07- É filiado (a) a algum partido político?

- ☐ sim ☐ não

*** Questões de 07.1 até 07.3 apenas se for filiado (a) a algum partido político**

07.1- Se sim, qual partido? _____

07.1.2- É o mesmo partido do (a) prefeito?

- ☐ não ☐ sim

07.1.3- Se não o mesmo partido, qual partido aliado ao prefeito (a) você é filiado (a)?

08- Já possuiu algum mandato político?

- ☐ sim ☐ não

08.1- Qual? _____

09- Quanto tempo você exerce a função de gestor (a) da Assistência Social?

- ☐ até 4 anos ☐ até 8 anos ☐ mais de 8 anos

10- A que você atribui sua indicação para exercer o cargo de gestor (a)?

- ☐ Experiência em cargo de gestão
☐ Técnico (a) da área do SUAS
☐ Parente de confiança
☐ Vínculo político partidário
☐ Vínculo político
☐ Outra _____

Questão admite mais de uma escolha

Bloco II - Perfil da Gestão da Assistência Social no Município

11- Nome da secretaria que executa a Política de Assistência Social:

() Sec. Assistência Social () Sec. Ação Social () Sec. Desenvolvimento Humano () Sec. Promoção Social () Outra _____

12- Como está estruturada a gestão do SUAS no município, assinale apenas os setores/coordenações que dispõe na secretaria:

- () Gestão Financeira própria
() Gestão do Trabalho
() Vigilância Socioassistencial
() Gestão dos Serviços e Benefícios – PSB e/ou PSE
() Controle Social

Questão admite mais de uma escolha

12.1- Essa estrutura de gestão está regulamentada?

- () não () sim () em parte

12.1.2- Por qual instrumento legal?

- () Lei nº _____
() Decreto nº _____
() Portaria nº _____
() Outro ato administrativo _____
() Existe mas não está regulamentada

13- Existe Lei Municipal do SUAS? () sim 13.1- Nº e Ano: _____ () não 13.2- Por quê? _____

14- Como se dar a relação de autonomia para executar a Política de Assistência Social, você:

- () Define o valor a ser pago para todos os profissionais (fundamental, médio, superior) do SUAS
() Contrata profissionais para executar serviços, oficinas e capacitações
() Faz aquisição de equipamentos
() Faz aquisições insumos para serviços e programas
() Planeja as ações a serem desenvolvidas
() Efetua pagamentos de pessoa física e jurídica
() Define a prioridade de custeio e investimento
() Todas essas despesas são autorizadas pelo prefeito (a) primeiramente
() Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

15- Tem Plano de Assistência Social?

- () não () sim

15.1- Como se deu o processo de elaboração do plano?

- () Através de consultoria
() Através da gestão da secretaria de Assistência Social ou congênere
() Equipe técnica dos programas/serviços
() Com a participação do CMAS
() Com a participação de usuários/comunidade
() Com a participação de todos (as) trabalhadores
() Cedido de outro município

Questão admite mais de uma escolha

15.2- Como se dá a atualização do plano?

- () Semestral
() Anual
() De dois em dois anos
() Sempre que necessário
() Não atualiza

16- A secretaria elabora Relatório Anual de gestão?

- () não () sim

*** Questões de 16 até 22 sobre gestão financeira**

16- Existe Lei Municipal do FMAS () sim **16.1- Nº e Ano:** _____ () não

17- É ordenador (a) de despesas do Fundo Municipal de Assistência Social? (realiza pagamento através de emissão de cheques e transferências bancárias)
() não () sim

18- O FMAS possui gestão contábil financeira própria? (não vinculado ao setor financeiro da prefeitura)
() Não () Sim

18.1- Se sim, de que forma?

- () Contador próprio
() Tesouraria própria
() Prestação de contas independente
Questão admite mais de uma escolha

19- Quanto o município recebe de cofinanciamento federal (referência de mês)?

IGD-SUAS _____

IGD-BF _____

PAIF _____

SCFV (mensal) _____

PAEFI _____

Outra _____

20- Recebeu cofinanciamento estadual referente a 2015?

() sim () não

21- Existe percentual de recurso destinado à Assistência Social em lei municipal?

() não () sim

22- O que o município financia com RECURSOS PRÓPRIOS pelo FMAS? (apenas alocado no fundo – que não é pago pela prefeitura nem com o cofinanciamento federal e estadual)

- () Pagamento de funcionários efetivos
() Pagamentos de funcionários comissionados
() Pagamento de funcionários contratados
() Pagamento de aluguel de imóveis para serviços e programas
() Pagamento de água/luz/telefone
() Pagamento de internet
() Pagamento de sistemas de informação
() Pagamento de material de consumo/expediente
() Pagamento de material permanente
() Pagamento de oficinas/capacitações
() Pagamento de consultorias
() Pagamento de serviços/programas próprio
() Pagamento de benefícios eventuais
() Não paga nada com recursos próprio do FMAS tudo com recursos próprio do município
() Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

*** Questões de 23 até 29.1 sobre controle social**

23- Existe Lei Municipal que cria o CMAS? () sim **23.1- Nº e Ano:** _____ () não

24- O número de conselheiros titulares é igual ao número de suplentes?

() não () sim

24.1- Quantos conselheiros? (total)

() 06 () 08 () 10 () 12 () 14 () Mais de 15 _____ () Outra _____

25- A lei do CMAS contempla os três seguimentos da sociedade civil (usuários ou organização de usuários; trabalhadores ou organizações de trabalhadores e entidades de assistência social)?

() não () sim () em parte

25.1- Quais e quantos são os representantes da sociedade civil?

- ☐ Usuários _____
- ☐ Organização de usuários _____
- ☐ Trabalhadores _____
- ☐ Organizações de trabalhadores _____
- ☐ Entidades de Assistência Social _____

Questão admite mais de uma escolha

25.2- Como as representações da sociedade civil conseguiu torna-se conselheiro do CMAS?

- ☐ Através de indicação do prefeito (a)
- ☐ Através de indicação da secretária de Assistência Social
- ☐ Através da indicação de vereador (a)
- ☐ Através de convite de profissionais do SUAS
- ☐ Através de escolha em reuniões dos serviços ou programas do SUAS
- ☐ Através de edital público
- ☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

26- Quais as secretarias que representam o governo?

- ☐ Sec. Assistência Social ou congênere
- ☐ Sec. Educação
- ☐ Sec. Saúde
- ☐ Sec. Administração
- ☐ Sec. Cultura
- ☐ Sec. Finanças
- ☐ Sec. Planejamento
- ☐ Sec. Esporte
- ☐ Sec. Agricultura
- ☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

27- Você como secretário (a) também é conselheiro (a)?

- ☐ não ☐ sim

28- Como o CMAS acompanha e fiscaliza a gestão financeira e os serviços socioassistenciais existentes?

- ☐ Através de relatórios enviados trimestralmente pela gestão
- ☐ Através de relatórios enviados anualmente pela gestão
- ☐ Através de visitas dos (das) conselheiros no setor financeiro do FMAS e dos serviços
- ☐ Quando surge dúvidas sobre gastos feitos ou sobre os serviços
- ☐ Quando surgem denúncias
- ☐ Não acompanha
- ☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

29- Você considera que os conselheiros (as) usuários compreendem a importância da função?

- ☐ não ☐ sim ☐ em parte

29.1- Por quê?

- ☐ Porque não compreendem a função de conselheiro (a)
- ☐ Porque não compreendem a política de assistência social
- ☐ Porque não conseguem associar benefício/serviço como um direito
- ☐ Porque não tem oficinas/capacitações permanentes
- ☐ Porque a execução financeira é muito difícil de entender na prática dos conselhos
- ☐ Porque tem baixo grau de escolaridade
- ☐ Porque não tem tempo de se dedicar a função
- ☐ Porque o CMAS não oferece estrutura adequada para desempenhar a função
- ☐ Porque só está no conselho porque foi indicação política
- ☐ Porque tem receio de denunciar a execução errada da política de assistência no município
- ☐ Não sei dizer ou não quero responder
- ☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

*** Questões de 30 até 31.1 sobre vigilância socioassistencial**

30- Quais atividades têm desempenhado na vigilância socioassistencial?

- ☐ Ainda não desenvolvemos/implantamos a vigilância socioassistencial
- ☐ Tem criado na estrutura mais ainda não desenvolve nenhuma atividade
- ☐ Elaboração de diagnóstico
- ☐ Construção de boletins informativos
- ☐ Análise de dados dos serviços e programas
- ☐ Análise de indicadores
- ☐ Mensuração de atendimentos nos serviços e programas
- ☐ Mapeamento do território
- ☐ Elaboração de planos
- ☐ Notificação e acompanhamentos de violações
- ☐ Preenchimento de relatórios de informação do SUAS
- ☐ Planejamento com as equipes de proteção social
- ☐ Cria instrumentos de organização e tabulação de dados
- ☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

***Se ainda não tem instalada vigilância socioassistencial pular para questão 32**

31- Quantas pessoas fazem parte da equipe de vigilância?

- ☐ nenhuma ☐ 01 ☐ de 02 a 05 ☐ mais que 05 ☐ Não se aplica

31.1- Qual (s) profissional (s) fazem parte da equipe de vigilância?

- ☐ Assistente social
- ☐ Profissional de nível médio
- ☐ Estatístico
- ☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

*** Questões de 32 até 37 sobre gestão do trabalho**

32- Quais atividades da gestão do trabalho o município tem desempenhado?

- ☐ Não tem na estrutura da secretaria a gestão do trabalho instalada
- ☐ Tem criado na estrutura mais ainda não desenvolve nenhuma atividade
- ☐ Discute diretrizes/princípios éticos para trabalhadores SUAS
- ☐ Discute implantação/implementação de plano, cargos e salário
- ☐ Diretrizes para mesas de negociação
- ☐ Observatório de práticas exitosas
- ☐ Deliberações para concurso público
- ☐ Responsável por elaborar/contratar capacitações
- ☐ Seleção de trabalhadores (processo seletivo/temporário)
- ☐ Acompanha período probatório de trabalhadores no SUAS
- ☐ Potencializar a produção e sistematização de conhecimentos adquiridos no processo formativo e/ou nas experiências da prática profissional
- ☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

33- Quais profissionais tem participado de capacitações?

- ☐ Equipes de referência CRAS e CREAS
- ☐ Equipe do SCFV
- ☐ Equipe de Cad Único e Bolsa Família
- ☐ Equipe da Vigilância Socioassistencial
- ☐ Equipe da secretaria de Assistência Social
- ☐ Secretário (a) de Assistência Social
- ☐ Equipe Administrativa
- ☐ Não participa
- ☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

33.1- Quem promoveu a (s) capacitação?

- ☐ Capacita SUAS
☐ SEDH
☐ Consultoria contratada
☐ Entidades de Assistência Social
☐ MDS
☐ CONGEMAS/COEGEMAS
☐ Equipe da secretaria de Assistência Social ou congênere
☐ Não se aplica
☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

34- Quantos trabalhadores de nível superior fazem parte do SUAS? _____

34.1- Destes trabalhadores de nível superior quantos são efetivos? _____

35- Quantos trabalhadores de nível médio fazem parte do SUAS? _____

35.1- Destes trabalhadores de nível médio quantos são efetivos? _____

36- Quantos trabalhadores de nível fundamental fazem parte do SUAS? _____

36.1- Destes trabalhadores de nível fundamental quantos são efetivos? _____

37- Existe Lei Municipal que cria o plano de cargos, carreira e remuneração para os trabalhadores do SUAS?

- ☐ não ☐ sim

*** Questões de 38 até 44.1 sobre gestão dos benefícios e serviços**

38- Existe Lei Municipal que regulamenta os benefícios eventuais? () sim 38.1- Nº e Ano: _____

- ☐ não 38.2- Se não, Por que? _____

39- Quais os benefícios eventuais mais concedidos à população? (em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidades temporária e calamidade pública)

- ☐ Auxílio natalidade (pecúnia ou em material)
☐ Auxílio funeral em (pecúnia ou ataúdes/transporte)
☐ Vulnerabilidade temporária – quais _____
☐ Calamidade pública
☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

40- Quem concede esses benefícios?

- ☐ Equipe técnica do PAIF/PAEFI
☐ Equipe da Gestão da Secretaria de Assistência Social ou Congêneres
☐ A (o) Secretária (o) de Assistência Social (você)
☐ Prefeito (a)
☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

41- Existe algum serviço, programa e/ou projeto executado e cofinanciado pelo município? (recursos próprios alocado no FMAS)

- ☐ não ☐ sim

41.1- Se sim, qual (s)?

- ☐ Programa/serviço de transferência de renda municipal _____
☐ Programa/serviço de segurança alimentar _____
☐ Programa/serviço de inclusão produtiva _____
☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

42- Quais equipamentos existentes no município que ofertam serviços da proteção social no SUAS?

- ☐ CRAS
☐ SCFV
☐ Cad Único / Bolsa Família
☐ CREAS
☐ Centros de convivência
☐ CRAS volante
☐ CRAS indígena
☐ Outro _____

43- Você considera que os serviços do SUAS conseguem atender satisfatoriamente a demanda?
(PAIF, SCFV, Bolsa Família, Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos, PAEFI)

- ☐ não ☐ sim ☐ em parte

43.1- Por quê?

- ☐ Porque a equipe de trabalhadores do SUAS do município é pequena para dar conta
☐ Porque na Assistência Social ou recursos são insuficientes ou não tem
☐ Repasse irregular e/ou atraso dos recursos cofinanciados pelos demais entes
☐ Porque a demanda de atendimento nos serviços é maior do que a meta estipulada
☐ Por falta de estrutura física adequada
☐ Por falta ou insuficiência de materiais de consumo/expediente
☐ Por falta de profissionais (superior, médio, fundamental) capacitados
☐ Por falta de uma política de cargos e salários para os profissionais
☐ Instabilidade e/ou rotatividade de profissionais (vínculos temporários)
☐ Dificuldade de fazer busca ativa
☐ Falta de credibilidade dos usuários com a gestão do SUAS
☐ Falta de conhecimento dos usuários sobre a política de Assistência Social
☐ Não sei dizer ou não quero responder
☐ Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

44- Seu município através dos serviços atende a grupos específicos? (quilombolas, indígenas, ciganos, população em situação de rua, pescadores, extrativistas, catadores, ribeirinhos)

- ☐ não ☐ sim ☐ em parte ☐ não se aplica ao município

44.1- De que forma? _____

*** Questões da 45 a 45.2 apenas para quem não tem CREAS municipal**

45- Se o serviço de PSE é regionalizado qual o polo do CREAS que referencia seu município?

- | | | |
|---|---|--|
| ☐ Cacimba de Dentro | ☐ Barra de Santa Rosa | ☐ Remígio |
| ☐ Baía da Traição | ☐ Riacho dos Cavalos | ☐ Aparecida |
| ☐ Salgado de São Félix | ☐ São José de Piranhas | ☐ Assunção |
| ☐ São José dos Cordeiros | ☐ Barra de São Miguel | ☐ Camalaú |
| ☐ São Sebastião de Lagoa de Roça | | ☐ Santa Cecília |
| ☐ Ibiara | ☐ Lucena | ☐ Seridó |
| ☐ Santa Cruz | ☐ Malta | ☐ Manaíra |
| ☐ Olho D'Água | ☐ Alagoinha | ☐ Araçagi |
| | | ☐ Triunfo |
| | | ☐ Várzea |

45.1- A referência regionalizada da PSE que assiste seu município você considera que:

- ☐ Consegue atender a demanda
☐ Atende a demanda em parte
☐ Não consegue atender a demanda

45.2- Por quê?

- ☐ A equipe não tem regularidade de idas ao município
☐ A equipe não é qualificada
☐ O município não consegue se articular com o CREAS regional pertence ao polo
☐ Dificuldade de chegar ao município



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO

APÊNDICE B – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Prezado (a) Senhor (a),

Esta pesquisa é sobre DELINEAMENTOS DA GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PARAIBA. Está sendo desenvolvida pela pesquisadora SOFIA ULISSES SANTOS aluna do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação da Professora Dr^a. Marinalva de Sousa Conserva e da Coorientadora Dr^a. Alice Dianezi Gambardella.

O objetivo geral desse estudo está em Avaliar o papel de municípios de Pequeno Porte I na gestão da Política de Assistência Social no Estado da Paraíba por meio da relativização e agregação dos municípios de Pequeno Porte I a partir do SUAS 10 com base nas quatro mesorregiões do Estado da Paraíba; realização de diagnóstico dos indicadores de gestão municipal que estão presentes na gestão do SUAS nos municípios de pequeno porte I; identificar como está organizada a gestão da rede de serviços de proteção social do SUAS (5 itens da gestão) e delinear o perfil dos gestores municipais.

A finalidade deste trabalho é contribuir para a ampliação do debate, acerca da produção teórica sobre a temática em torno dos delineamentos possíveis para a Gestão da Política de Assistência Social em municípios de pequeno porte I do Estado da Paraíba, a luz do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Solicitamos a sua colaboração para preenchimento do questionário, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos e publicações em artigos, revistas, periódicos e livros.

Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, previsíveis, para a sua saúde. Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela pesquisada. Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação em nossa relação profissional.

As pesquisadoras estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido (a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

Assinatura do (a) Participante da Pesquisa

Assinatura da Testemunha

Contato com a Pesquisadora Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para a pesquisadora principal: Sofia Ulisses Santos, Telefone: (83) 98731-5128, E-mail: sofiaulisses@yahoo.com.br

Pesquisadora secundária: Professora Dr.^a Marinalva de Sousa Conserva

Endereço (Setor de Trabalho): Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Telefone: (83) 3216-7319 E-mail: ppgss@cchla.ufpb.br Ou Comitê de Ética em Pesquisa do CCS/UFPB – Cidade Universitária / Campus I Bloco Arnaldo Tavares, sala 812 – Fone: (83) 3216-7791.

Atenciosamente,

Assinatura da Pesquisadora Responsável

Assinatura da Pesquisadora Participante

ITEM	MUNICÍPIO	LOA /Nº/2016	SEMAS / PROGRAMA/AÇÃO GOVERNAMENTAL
01	BAÍA DA TRAIÇÃO	243/2016	QDD: CONSTRUÇÃO E/OU MELHORIA DE UNIDADES HABITACIONAIS
02	BELÉM	LOA Nº 326/2016	QDD: Promoção de cursos de capacitação para jovens fora do mercado de trabalho QDD: Concessão de apoio a produção e comercialização de artesanato
03	CAJAZEIRINHA	LOA Nº. 381/2016	QDD: Custear despesas realizadas pelo centro de Geração de Renda. QDD: MANUT. DO FUNDO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – FHIS – Atender despesas do FHIS.
04	CAMALAÚ	LOA Nº. 490/2016	NÃO DISPONIBILIZOU QDD
05	CRUZ DO ESPIRITO SANTO	LOA Nº. 720/2016	NÃO DISPONIBILIZOU QDD
06	EMAS	LOA Nº. 457/2016	QDD: Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras.
07	FAGUNDES	LOA 436/2016	QDD: demonstra os programas e ações da Secretaria em conjunto FMAS.
08	JERICÓ	LOA 642/2016	QDD: FMAS - PREMIAÇÕES CULTURAIS, ARTÍSTICAS, CIENTÍFICAS, DESPORTO
09	MATO GROSSO	LOA 176/2016	Não disponibilizou QDD
10	NATUBA	LOA 588/2016	Não disponibilizou QDD
11	NAZAREZINHO	LOA 576/2016	Não disponibilizou QDD
12	SANTANA DOS GARROTES	LOA 502/2016	Ok
13	SÃO VICENTE DO SERIDÓ	LOA 114/2016	Não disponibilizou QDD
14	VARZEA	LOA 006/2016	QDD: SETRAS - Ensino Profissional, Programa de Trabalho Emprego e Renda QDD: FMAS – Programa de segurança alimentar
15	PARARI	LOA 296/2016	QDD: SMAS/FMS: CONSTRUCAO DE MORADIAS POPULARES

Fonte: <https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf>

() Demanda instalada de PSE no município muito elevada

() Não sei ou não quero responder

() Outras _____

Questão admite mais de uma escolha

46- Enquanto gestor (a) Qual (s) a sua maior (es) dificuldade (s)? (colocar a partir do maior grau de dificuldade)

47- Para você qual (s) o maior desafio para efetivar plenamente a gestão do SUAS no município? (colocar em ordem de prioridade)

48- Na sua opinião quais os principais avanços da Política de Assistência Social após a implantação do SUAS?
