



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

TERESA CRISTINA MOURA COSTA

A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PIAUÍ: uma
análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite

RECIFE-PE

2017

TERESA CRISTINA MOURA COSTA

A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PIAUÍ: uma
análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite

Tese apresentada à Banca examinadora do Curso de Doutorado em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Juliane Feix Peruzzo.

RECIFE-PE

2017

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

C837g Costa, Teresa Cristina Moura
A gestão da Política de Assistência Social no Estado do Piauí: uma análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite / Teresa Cristina Moura Costa. - 2017.
212 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Juliane Feix Peruzzo.
Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2017.
Inclui referências e apêndices.

1. Política de Assistência Social. 2. Sistema Único de Assistência Social.
3. Gestão pública democrática e participativa. I. Peruzzo, Juliane Feix (Orientadora). II. Título

361 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2018 – 135)

TERESA CRISTINA MOURA COSTA

A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PIAUÍ: uma análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite

Tese apresentada à Banca examinadora do Curso de Doutorado em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Juliane Feix Peruzzo.

Aprovada em: 15/12/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Juliane Feix Peruzzo

Prof.^a Dr.^a Helena Lúcia Augusto Chaves

Prof. Dr. Edístia Maria Abath

Prof.^a Dr.^a Maria D'alva Macedo Ferreira

Prof. Dr. Adilson Aquino Silveira Júnior

*“A utopia está lá no horizonte.
Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.
Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos.
Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.
Para que serve a utopia?
Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”*

Eduardo Galeano

AGRADECIMENTOS

*“E aprendi que se depende sempre
De tanta muita diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas”
(Gonzaguinha)*

Parece simples enumerar as pessoas que contribuíram com a construção desta tese, mas não é. Primeiro porque compreendendo esse momento como culminância de uma trajetória de vida, e não é possível dimensionar a quantidade de interlocutores que tivemos em toda nossa trajetória. Deixo aqui um singelo registro àqueles que nesses últimos quatro anos estiveram conosco compartilhando das tensões e das construções ensejadas no processo.

A toda minha família, que tanto me estimulou a abraçar esse projeto, mesmo sabendo dos desafios que iria enfrentar do início ao fim. De um modo especial, à minha mãe, companheira desde a seleção, que dividiu comigo os cuidados iniciais do meu filho Gustavo que nasceu logo que a etapa da integralização dos créditos iniciou; Taislane, minha irmã caçula, por todo o apoio no período que tivemos que assistir às aulas em Picos; e, Ellane, pela atenção de sempre, sobretudo à Emanuelle, durante as minhas ausências e na difícil missão de compartilhar comigo a resolução de problemas complexos.

À minha filha, Emanuelle Cristine, companheira de todas as horas!!! Quantas viagens desprogramadas? E os nossos filmes dominicais? Férias? Programas de mãe e filha? É, reconheço que fui muito ausente nesses últimos quatro anos!!! O curioso é que, mesmo assim, você não desgrudava de mim, passou a se superar sozinha nas atividades escolares, desenvolveu a autonomia no autocuidado. Sei que não dá para recuperar o tempo perdido, mas não tenha dúvida de que estaremos mais juntas física e espiritualmente. Como no mestrado, reitero, aqui, que você é a grande vencedora nesse processo!!! Muito obrigada por não ter me deixado desistir!!!

Ao meu filho, Gustavo Marmos, que nasceu junto com o projeto de tese. Para uns, loucura, para outros, audácia. Acredito que você leva a lição, desde o meu ventre, de que não existe uma regra quando se trata de perseguir um sonho, mas a escolha e atitude!!! Eu romantizei a escolha, achei que daria conta de cuidar de você e estudar. Um autor de nossa área, Karl Marx, diz-nos que

o homem constrói a sua história, mas sob condições historicamente determinadas. Pois bem, é difícil ver o quanto você e sua irmã cresceram, e quantas coisas eu perdi, não pelo sonho que abracei, mas por ter que lutar por ele sem poder abrir mão de uma grande sobrecarga de trabalho. Meus agradecimentos ao seu pai, seus avós, tias, primo e à Ceíça, a quem você também passou a chamar de mãe. Tenho consciência de que não teria conseguido chegar ao fim, sem o apoio e o cuidado incondicional que tiveram com o Gustavo, buscando sempre minimizar os efeitos das minhas reiteradas ausências. Muito obrigada!!! O mais duro era ouvir do Gustavo neste último ano, quase todos os dias, a clássica pergunta: é hoje que você termina o doutorado, mamãe? Agora acredito que sim. E, como você costuma dizer: vamos vencer!!!

Às/aos companheiras/os do DINTER, em especial a Marfisa Mota, Luciene Carvalho, Iracilda Braga e Andrea Alice, pelo companheirismo e interlocução teórica que extrapolava o espaço das aulas. A presença de vocês foi fundamental nesse processo!!!

Às grandes amigas Maria do Socorro Silva, desde a graduação, presente e estimulando os meus projetos e aventuras, Rosilene Marques e Silvana Bacelar, amigas com grande espiritualidade que o trabalho da Prefeitura me deu. A energia e força de vocês estiveram presentes na minha evolução como profissional e como ser humano!!!! À amiga-irmã, Mayra Soares Veloso, desde sempre acreditando que eu seria capaz e, com sua sensibilidade, nos momentos de caos, esteve sempre presente, estimulando-me a enfrentar as dificuldades. Muito obrigada!!!

Ao meu companheiro, Fábio James, sempre presente e dividindo responsabilidades nos cuidados com as crianças e com a casa para que eu tivesse a tranquilidade necessária para a produção científica. Te amo!!!

A todo o corpo docente do Doutorado Interinstitucional, que abraçou o desafio de transpor as barreiras do Estado do Pernambuco para nos auxiliar a pensar a realidade piauiense a partir do aprofundamento teórico-metodológico desenvolvido em nossas pesquisas.

À minha orientadora Prof.^a Dr.^a Juliane Feix Peruzzo, pelas incursões teóricas com que nos debruçamos no estudo do nosso objeto. Sempre firme em seus posicionamentos e grande motivadora para que continuássemos firmes até o fim!

Às Professoras Doutoras Helena Chaves e Edístia Abaht, que desde a qualificação do projeto muito contribuíram para o delineamento e amadurecimento do desenvolvimento do objeto de estudo desta tese. Ao Prof. Adilson Júnior, pelas contribuições na pré-banca e na banca de defesa.

À Prof.^a Dr.^a D'alva Macêdo, minha orientadora do mestrado, por continuar acreditando na minha contribuição como pesquisadora, e por ter aceitado o convite, em meio a tantas atribuições, de participar de minha pré-banca e banca de doutorado. Enfim, gratidão sempre!!!!

RESUMO

A presente tese de doutorado trata dos processos impressos na implementação do Sistema Único de Assistência Social nos municípios que compõem a Comissão Intergestora Tripartite do Estado do Piauí. A pesquisa problematiza as ações gestadas na confluência entre a adoção do modelo gerencial no Sistema Único de Assistência Social e as exigências de uma gestão pública democrática e participativa colocadas nos marcos legais da Política Nacional de Assistência Social. Parte do pressuposto de que a gestão pública municipal encontra-se imersa em um emaranhado de documentos, orientações técnicas e exigências de cumprimento de metas para garantir a continuidade do financiamento dos programas e serviços que acabam por dificultar o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade, na perspectiva do fortalecimento da gestão democrática e participativa. O objetivo geral desse trabalho é identificar as determinações e as tendências da gestão (democrática e participativa) do SUAS adotadas pelos gestores municipais, do Estado do Piauí. Busca também analisar os traços gerais da gestão das políticas sociais adotada pelo Estado brasileiro pós-Constituição de 1988; analisar as orientações e mecanismos adotados pelo Estado brasileiro na perspectiva da gestão (democrática e participativa) do SUAS; e identificar os mecanismos de organização e implementação da gestão do SUAS nos municípios do Estado do Piauí. Para alcançar os referidos objetivos, buscou fundamento na perspectiva da teoria social crítica, visando uma sustentação teórico-metodológica analítica dos processos pesquisados. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou a abordagem qualitativa. Como procedimentos metodológicos, realizou levantamentos bibliográficos, análise de documentos orientadores para a gestão da Política de Assistência Social e entrevistas semiestruturadas junto aos gestores municipais do Estado do Piauí que compõem a Comissão Intergestora Bipartite do Estado, instância de pactuação e negociação da distribuição de recursos e serviços socioassistenciais no Estado. Os resultados do estudo indicam as dificuldades de implementação da Política Pública de Assistência Social democrática e participativa, com ampla e estruturada oferta de serviços no âmbito do SUAS, nos moldes do Estado Neoliberal com forte orientação gerencialista para a condução da política pública, assim como a subsunção do caráter democrático aos limites gerenciais.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Gestão pública democrática e participativa.

ABSTRACT

This PhD thesis deals with the processes included in the implementation of Unified Social Assistance System in the municipalities that comprise the Tripartite Interactive Commission from Piauí. The research problematizes the actions developed in the confluence between the adoption of the model that manages the Unified Social Assistance System and the requirements of a democratic and participative public management placed in the legal frameworks of the National Policy of Social Assistance. Part of the assumption is that municipal public management is immersed in a tangle of documents, technical guidelines and requirements to meet goals to ensure the continuity of funding programs and services that end up hampering the strengthening of relations between State and society, with a view to strengthening democratic and participatory management. The general objective of this paper is to identify the determinations and trends of the (democratic and participative) management of USAS adopted by the municipal managers from Piauí. And as specific objectives: to analyze the general features of the management of social policies adopted by the 1988 Constitution; to analyze the orientations and mechanisms adopted by the Brazil in the perspective of the (democratic and participative) management of USAS; and to identify the mechanisms of organization and implementation of the management of USAS in the municipalities from Piauí. In order to reach these objectives, fundamentals in the perspective of critical social theory was researched, aiming at a theoretical and methodological analytical support of the researched processes. For the development of the research, it used the qualitative approach. As methodological procedures, it carried out bibliographical surveys, analysis of guiding documents for the management of the Social Assistance Policy and semi-structured interviews with the municipal managers of the State of Piauí that compose the Interactive Bipartite Commission, an instance of agreement and negotiation of the distribution of resources and social assistance services in the State. The results of the study indicate the difficulties of implementation of the democratic and participatory Public Assistance Social Policy, with a wide and structured offer of services within the scope of the SUAS, along the lines of the Neoliberal State with a strong managerialist orientation for the conduct of public policy, as well as the subsumption of the democratic character to the managerial limits.

Keywords: Social Assistance Policy. Unified Social Assistance System. Democratic and participatory public management.

RESUMEN

La presente tesis de doctorado trata de los procesos imprimidos en la implementación del Sistema Único de Asistencia Social en los municipios que componen la Comisión Intergestora Tripartita del Estado de Piauí. La investigación problematiza las acciones gestadas en la confluencia entre la adopción del modelo gerencial en el Sistema Único de Asistencia Social y las exigencias de una gestión pública democrática y participativa colocadas en los marcos legales de la Política Nacional de Asistencia Social. Parte del supuesto de que la gestión pública municipal se encuentra inmersa en un enmarañado de documentos, orientaciones técnicas y exigencias de cumplimiento de metas para garantizar la continuidad del financiamiento de los programas y servicios que acaban por dificultar el fortalecimiento de las relaciones entre Estado y sociedad, en la perspectiva del fortalecimiento de la gestión democrática y participativa. El objetivo general de este trabajo es identificar las determinaciones y las tendencias de la gestión (democrática y participativa) del SUS adoptadas por los gestores municipales, del Estado de Piauí. Y como objetivos específicos: analizar los rasgos generales de la gestión de las políticas sociales adoptada por el Estado brasileño post-Constitución de 1988; analizar las orientaciones y mecanismos adoptados por el Estado brasileño en la perspectiva de la gestión (democrática y participativa) del SUAS; e identificar los mecanismos de organización e implementación de la gestión del SUAS en los municipios del Estado de Piauí. Para alcanzar esos objetivos, buscó fundamento en la perspectiva de la teoría social crítica, visando una sustentación teórico-metodológica analítica de los procesos investigados. Para el desarrollo de la investigación, utilizó el abordaje cualitativo. Como procedimientos metodológicos, realizó encuestas bibliográficas, análisis de documentos orientadores para la gestión de la Política de Asistencia Social y entrevistas semiestructuradas junto a los gestores municipales del Estado de Piauí que componen la Comisión Intergestora Bipartita del Estado, instancia de pactación y negociación de la distribución de recursos y servicios socioasistenciales en el Estado. Los resultados del estudio indican las dificultades de implementación de la Política Pública de Asistencia Social democrática y participativa, con amplia y estructurada oferta de servicios en el ámbito del SUAS, en los moldes del Estado Neoliberal con fuerte orientación gerencialista para la conducción de la política pública, así como la la subsunción del carácter democrático a los límites gerenciales.

Palabras clave: Política de Asistencia Social. Sistema Único de Asistencia Social. Gestión pública democrática y participativa.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	– Planejamento e Gestão da Política de Assistência Social no Brasil.....	59
Quadro 2	– Gestão da Política de Assistência Social pós-Constituição Federal de 1988.....	92
Quadro 3	– Orientação e realidade da gestão do SUAS na realidade brasileira	106
Quadro 4	– Eixos estruturantes e os mecanismos da racionalidade de gestão do SUAS ...	108
Quadro 5	– A gestão pública no Piauí: principais problemas identificados no contexto da reforma administrativa – ano de 2003.....	117
Quadro 6	– Os municípios de Guaribas e Acauã antes e depois da execução do Programa Fome Zero	120
Quadro 7	– Resoluções da Comissão Intergestora Bipartite do Estado do Piauí de 2005 a 2016.....	124
Quadro 8	– Gestão da Política de Assistência Social nos Municípios I, II e III – Ano 2014.....	137
Quadro 9	– Síntese das determinações e tendências da Política de Assistência Social e suas contribuições para os processos de gestão da política de Assistência Social no Piauí nos municípios que integram a CIB.....	141
Quadro 10	– Gestão Estadual dos Serviços da Proteção Social Básica no Piauí – Ano 2017.....	148
Quadro 11	– Gestão da Proteção Social Especial de Média Complexidade do Estado do Piauí– Ano 2017.....	150
Quadro 12	– Gestão da Proteção Social Especial de Alta Complexidade no Piauí – Ano 2017.....	151
Quadro 13	– Trabalho e rendimentos nos municípios analisados.....	158
Quadro 14	– Gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família.....	159
Quadro 15	– Aporte de recursos repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social para os Municípios I, II e III – Ano 2016.....	168
Quadro 16	– Síntese dos Recursos Federais destinados ao fortalecimento dos Conselhos – 2016.....	169
Quadro 17	– Perfil das entidades socioassistenciais dos municípios investigados.....	179
Quadro 18	– Distribuição dos Recursos Federais Repassados ao Município I para Gestão do SUAS	180
Quadro 19	– Participação do Controle Social no planejamento dos instrumentos gerais e específicos da política de Assistência Social nos municípios estudados	186
Tabela 1	– Perfil dos municípios brasileiros no que tange à gestão da Assistência Social em 2000.....	75
Tabela 2	– Produto Interno Bruto dos dez maiores municípios (2012-2014).....	131
Tabela 3	– Aporte de recursos do Município I previstos no PPA 2014-2017 para o funcionamento e a qualificação das ações do Conselho Municipal de Assistência Social e dos Conselhos de Direitos.....	170

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASA	Ação Social Arquidiocesana
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CIBs	Comissões Integradoras Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CF	Constituição Federal
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores do Estado do Piauí
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades Socioassistenciais
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONEP	Conselho Nacional de Ética e Pesquisa
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH	Índice de Desenvolvimento Urbano
IETS	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
IGD-CRAS	Índice de Gestão Democrática do Centro de Referência da Assistência Social
IGD-PBF	Índice de Gestão Democrática do Programa Bolsa Família
IGD-SUAS	Índice de Gestão Democrática do Sistema Único da Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
NOBs	Normas Operacionais Básicas
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUAS/RH	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/ Recursos Humanos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa Cartão Alimentação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
SAS	Secretaria de Assistência Social
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SEM-TAC	Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Comunitário
SEMTCAS	Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
SERSE	Serviço Social do Estado
SERSOM	Serviço Social do Município

SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SISC	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A TRAJETÓRIA DA GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: da concepção à gestão democrática	26
2.1 A questão da gestão da Política Pública no Estado brasileiro	32
2.2 A dimensão pública da Assistência Social no Estado brasileiro	46
2.3 A gestão da Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988: avanços no Marco Regulatório X Contrarreforma do Estado	62
3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	77
3.1 A Política de Assistência Social a partir de 2003 e o Sistema Único de Assistência Social	78
3.2 A gestão democrática e participativa do SUAS: diretrizes estruturantes x mecanismos da racionalidade do sistema.....	94
4 A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A COMISSÃO INTERGESTORA BIPARTITE NO ESTADO DO PIAUÍ.....	113
4.1 Primeiro momento: Pré-SUAS – construindo as bases de preparação para a estruturação do SUAS.....	115
4.2 Segundo momento: Implantação do SUAS e expansão dos Programas de Transferência de Renda (2005 a 2011).....	123
4.3 Terceiro momento: consolidação do SUAS (2012 – 2017).....	130
4.3.1 Caracterização dos serviços e benefícios do SUAS geridos pelos municípios no Estado do Piauí	145
5 A COMPREENSÃO DA GESTÃO DO SUAS PELOS GESTORES NOS MUNICÍPIOS PIAUENSES	154
5.1 Conhecimento da trajetória, da dimensão política, instrumentos legais, normativos e regulatórios da Política de Assistência Social.....	154
5.2 Os investimentos nos mecanismos de fortalecimento do controle social	167
5.3 A participação da sociedade no planejamento da gestão no âmbito dos municípios	175
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	190
REFERÊNCIAS.....	198
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	211

1 INTRODUÇÃO

Esta tese trata de compreender as tendências da gestão do SUAS, que vem sendo impressas pelos gestores, nos municípios (pequeno, médio e grande porte) do Estado do Piauí. Ou melhor, clarificando o objeto, a apropriação, pelos gestores municipais do Estado do Piauí, dos princípios democrático e participativo – preconizados na Lei 11.432 de 2011, que atualiza a Lei Orgânica de Assistência Social, e na Norma Operacional Básica do SUAS de 2012, para gestão do SUAS.

A aproximação com o objeto de pesquisa deve-se às inquietações decorrentes do nosso exercício profissional como assistente social da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS), desde 2005 até os dias atuais, momento em que o município vivenciava a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesse processo, coordenamos um dos primeiros Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) de Teresina e, posteriormente, atuamos como chefe da Divisão da Rede de Proteção Social Básica, chefe da Divisão da Rede de Proteção Social de Alta Complexidade, gerente dos Programas de Renda Mínima; e, de 2011 a 2015, exercemos a função de assessora técnica dos gestores municipais da Assistência Social no município de Teresina – PI, o que nos permitiu acompanhar as mudanças desenvolvidas em âmbito municipal, articulada às orientações estaduais e federal, na configuração do Sistema Único de Assistência Social.

Essa vivência também nos aproximou dos mecanismos institucionais que compõem e orientam a gestão da Política, como as reuniões da Comissão Intergestora Bipartite do Estado do Piauí e do Colegiado Estadual de Gestores do Estado do Piauí, além de possibilitar a participação em várias reuniões técnicas promovidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania do Estado do Piauí (SASC).

A partir destas experiências profissionais – na gestão da Assistência Social e no assessoramento aos gestores, percebemos o quanto a implementação do SUAS aponta questões desafiadoras para quem defende e milita junto a esta política, principalmente no que tange ao estabelecimento de um conjunto de oferta de serviços, sob a égide do direito social e, com as condições de atender às demandas da sociedade, pautadas e geridas na perspectiva democrática e participativa.

Importa brevemente lembrar que setores mais progressistas do Estado, movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, conselhos de profissão (dentre eles, o de Serviço Social), entre outros,

foram protagonistas na conquista pela afirmação, na Constituição de 1988, da Política de Assistência Social como política pública, como direito do cidadão e como dever do Estado, e escreveram nos marcos regulatórios da referida Política a necessária gestão, nas três esferas de governo – Federal, Estaduais e Municipais – que esta deveria ser gestada pelos princípios da democracia e da participação.

Retomando o problema real – em nossa experiência fomos identificando:

- a fragilidade na articulação da gestão com a sociedade e com o fortalecimento do controle social da Política;
- o distanciamento da sociedade civil e dos usuários nas definições dos rumos da Política nos conselhos e nas Conferências;
- as orientações e normatizações em nível federal determinando que o Estado e os municípios operacionalizem a Política de maneira democrática e participativa e os limites dos gestores estadual e municipais em planejá-la, executá-la e avaliá-la nos moldes direcionados;
- as ações dos gestores, imbuídos da responsabilidade de fazer cumprir a legislação pertinente à Política, se amparavam prioritariamente (senão exclusivamente) em executar as orientações técnicas, resoluções, normativas e instruções operacionais que instrumentalizam o passo a passo da gestão/execução dos serviços ofertados pela Política de Assistência Social em todo o território nacional;
- a convivência entre instrumentos democráticos delineados pela Política, e instrumentos de pactuação centrados nos gestores e dissociados das esferas de participação social previstas naquela.

No que tange à relação entre Estado e Sociedade na gestão da Política, a Lei Orgânica de Assistência Social estabelece como diretriz, no seu Art. 5º, § II, “[...] a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2012, p. 12).

Essa participação precisa estar presente no cotidiano da gestão da Política, com destaque, sobretudo, ao processo de planejamento das ações em seus diferentes níveis. Tal processo não acontece sem tensões, haja vista que a área sempre esteve atrelada à lógica da benemerência, da ajuda e do favor por meio da atenção de programas pontuais e pouco sistemáticos, sem financiamento próprio e sob a responsabilidade das primeiras-damas ou de pessoas que nem sempre

possuem o perfil técnico para levar à frente a materialização da Política, além de ser marcada pelo forte centralismo burocrático. Assim, mais um questionamento nos instigava: como têm acontecido os processos de partilha com a sociedade das escolhas e das decisões sobre os rumos da Política de Assistência Social?

Os instrumentos de gestão da Política de Assistência Social que orientam a materialização dessa diretriz podem ser classificados em duas categorias: os gerais e os específicos. No que tange aos instrumentos gerais, constituem-se nas orientações postas na Constituição Federal de 1988, regulando a ação dos gestores públicos no que se refere ao planejamento, execução, controle e avaliação das ações públicas, além do disciplinamento no que corresponde à utilização dos recursos públicos. Entre tais instrumentos, destacam-se: a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

No que se refere aos instrumentos específicos de orientação e de gestão da Política de Assistência Social, e, em particular, do SUAS, destacam-se: A Lei Orgânica da Assistência Social, a Norma Operacional Básica de 2005, a Norma Operacional Básica de 2012, e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, além das Resoluções das Comissões Intergestora Bipartite e Tripartite e do Conselho Nacional de Assistência Social.

Compreendendo que se trata de instrumentos que orientam o cotidiano dos gestores, mais indagações nos foram pertinentes: o que esses instrumentos versam sobre a gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social? Como são incorporados na gestão no âmbito dos municípios piauienses?

Cabe ressaltar que os gestores municipais, ao mesmo tempo em que dependem da orientação do MDS para direcionar suas ações, buscam o apoio de técnicos da área para interpretar as normativas existentes. De acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005, compete ao Estado: coordenar as ações do SUAS em seu nível de atuação; e orientar os municípios sobre os elementos necessários para operacionalização da Política (BRASIL, 2005). Um ponto importante que observamos foi como a presença desses gestores é massiva nas reuniões e nos seminários de apoio técnico proporcionados pela Secretaria Estadual, com a presença ou não de técnicos do MDS, e nos Encontros do Colegiado Estadual de Gestores do Estado do Piauí, composto pelo conjunto

dos gestores municipais do Estado, assim como nos Encontros Regionais e Nacional do Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (CONGEMAS).

Sobre os Encontros Nacionais do CONGEMAS, trata-se de estratégia de nivelamento das informações direcionadas pelo MDS para os gestores de todo o território nacional. Os encontros são organizados por temática, mas apresentam uma grande variedade de oficinas sobre programas, benefícios e serviços, além de instrumentalizar para a operacionalidade de sistemas de informação e da gestão do SUAS, motivo pelo qual muitos gestores participam e levam consigo técnicos de suas secretarias e até conselheiros de Assistência Social.

À medida que a implementação do SUAS avança, surge a necessidade de sua profissionalização que seja capaz de interpretar e de dar concretude ao que é direcionado pela Política de Assistência Social nas regulamentações complementares que vão sendo construídas para orientar o seu planejamento e execução, para evitar inclusive, a penalização dos municípios com suspensão de recursos ou impossibilidade de adesão a novos serviços.

Ressaltamos que essa profissionalização também tem alcançado as instâncias de controle social, que passam a ter que entender a engenharia dos programas e dos serviços socioassistenciais, assim como decifrar a linguagem dos Planos Municipais de Assistência Social, das Prestações de Conta e da gestão do SUAS como um todo.

Outro ponto a destacar é que os gestores também passaram a ser cobrados em termos de metas/serviços. O aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento dos serviços e da utilização dos recursos do SUAS, assim como a publicização dos seus resultados, trouxe aos gestores dos estados e dos municípios o desafio de prestar contas dos serviços à sociedade como um todo.

Para tal, já em 2007, o MDS iniciou monitoramento mais sistematizado por meio da Ficha de Monitoramento dos CRAS, o que se repetiu e foi aperfeiçoado nos anos subsequentes, chegando à configuração do Censo SUAS que se constitui de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e pelos Conselhos de Assistência Social dos estados e dos municípios com as informações sobre a estrutura, o funcionamento e os recursos humanos das unidades que ofertam os serviços socioassistenciais, sejam elas públicas ou privadas, além do órgão gestor e dos Conselhos de Assistência Social.

As informações são condensadas em relatórios sintéticos e analíticos, que subsidiam a tomada de decisão do MDS e da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) para o aprimoramento do SUAS. Esse movimento vem sendo incorporado desde os anos 90, quando o Estado brasileiro implementa a Reforma Administrativa do Estado, e, com ela, passa a adotar um modelo de gestão das políticas com foco em “metas” e “resultados”.

Não discutimos a necessidade e a importância do monitoramento dos serviços, mas apresentamos mais umas questões: os gestores e sua estrutura de gestão estão preparados para gerenciar o SUAS nos moldes exigidos, incorporando a sua diretriz da participação como condição para o aprofundamento da democracia? Que investimentos são direcionados para o aprimoramento da gestão democrática e participativa? E os Conselhos Municipais de Assistência Social, instâncias de controle social, até que ponto reúnem as condições para acompanhar a gestão?

Cabe ressaltar que, paralelo a esse processo, foram sendo estabelecidos indicadores e incentivos financeiros para mensurar o desenvolvimento dos serviços como o Índice de Desenvolvimento dos CRAS e Índice de Gestão Descentralizada do SUAS, este último como critério para repasse financeiro de apoio à gestão e ao controle social, já que um percentual desse repasse – correspondente a 3% – deve ser planejado e aplicado pelo Conselho de Assistência Social, conforme a legislação vigente.

Com base no exposto, questionamos: como se constitui a gestão democrática e participativa do SUAS? Quais as determinações que fundamentam a estruturação da gestão democrática e participativa do SUAS no Estado do Piauí? Quais as configurações presentes na administração pública piauiense na organização e na gestão do SUAS? Como gestores dos municípios estão conduzindo a gestão democrática e participativa do SUAS?

Não se trata de questões inéditas, mas, sim, de ampliar estudos sobre a mais recente política pública que nasce desenhada pelos princípios dos direitos sociais, da democracia e da participação e que já esboça um feixe de questionamentos entre os pesquisadores desta temática. Aqueles que têm por horizonte a defesa do SUAS – como avanço na efetivação da Assistência Social como direito social¹ – e aqueles que tecem críticas a esta política, seja evidenciando a centralidade desta

¹ Aldaiza Sposati, professora titular do corpo permanente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social onde coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) e o Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (CEDEST) (em parceria

nas políticas públicas e o desmonte de direitos sociais conquistados historicamente; a subtração da política de trabalho pela centralidade da assistência; a conformação de uma ideologia conservadora e técnico-instrumental na sua lógica de capacitação para gestão.²

No entanto, ainda é escasso o volume de trabalhos que buscam compreender o modelo de gestão³ e a arquitetura organizacional da Política de Assistência Social, a partir do SUAS, sobretudo no que se refere à implementação da gestão em âmbito municipal, considerando que é nessa esfera que o SUAS tem materialidade com a oferta dos serviços e benefícios, assim como a possibilidade de fortalecer os princípios da democracia na gestão da Política.

Nessa concepção, o presente estudo tem como objeto a apropriação, pelos gestores municipais do Estado do Piauí, dos princípios da gestão democrática e participativa preconizados na Lei Orgânica da Assistência Social na gestão do SUAS.

Assim, temos como objetivo geral identificar as determinações e as tendências da gestão (democrática e participativa) do SUAS adotadas pelos gestores municipais do Estado do Piauí. Como objetivos específicos: analisar os traços gerais da gestão das políticas sociais adotada pelo Estado brasileiro pós-Constituição de 1988; analisar as orientações e mecanismos adotados pelo Estado brasileiro na perspectiva da gestão (democrática e participativa) do SUAS; e identificar os mecanismos de organização e implementação da gestão do SUAS nos municípios do Estado do Piauí.

A delimitação do objeto de pesquisa e dos objetivos desta investigação – aproxima-nos do método dialético, uma vez que iremos tratar o objeto numa relação direta com o contexto social. Nesse esforço de desvelamento do objeto e da aproximação com os objetivos, buscaremos, por meio da abordagem de pesquisa qualitativa, as seguintes aproximações:

com o INPE); Maria da Ozanira Silva e Silva, professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (www.pgpp.ufma.br) e coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP) (www.gaep.ufma.br); Berenice Rojas Couto, professora titular da FSS/PUCRS, atuando principalmente nos seguintes temas: assistência social, serviço social, direito social, sistema único de assistência social (suas) e cidadania; Maria Carmelita Yazbec, professora do programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, coordena desde 2011 a equipe da PUCSP em um Programa de Cooperação Internacional CAPES/Mercosul.

² Ana Elizabete Fiuza Simões da Mota, Professora titular da UFPE, pesquisadora da área de trabalho e serviço social; Marcelo Sitikowski Santos Pereira, pesquisador do Grupo de Pesquisas sobre Trabalho e Ivanete Boschetti, Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST/UnB).

³ Uma importante referência é a tese de doutorado de Denise Ratmann Arruda Collin, com o tema “O sistema de gestão e financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública”.

- análise das orientações teóricas que orientam a direção da gestão democrática do SUAS por meio do estudo das ideologias que historicamente vêm fundamentando a construção da Assistência Social na realidade brasileira e suas influências na gestão do SUAS, assim como comparecem nos documentos regulatórios do SUAS;
- investigação da perspectiva de gestão democrática e participativa implementada na gestão do SUAS nos municípios do Estado do Piauí, a partir da análise documental e da entrevista com os gestores, na perspectiva de identificação da concepção que adotam nos discursos e documentos sobre a gestão democrática e participativa, com base na relação que estabelece com a sociedade na formulação e gestão da Política de Assistência Social;
- compreensão da estrutura de gestão implementada nos municípios piauienses na organização e gestão democrática do SUAS, frente às exigências postas para o aprimoramento do SUAS.

Dessa forma, inicialmente, abordamos a trajetória histórica da Assistência Social, demarcando sua mudança a partir da implementação do SUAS, identificando e analisando as contradições presentes nas orientações para os gestores da Política que remete ao aprofundamento das categorias Estado, Gestão Democrática e Assistência Social, e que permitiu reconstruir historicamente a forma como o Estado brasileiro organiza o aparato administrativo para gerir a Assistência Social como política democrática e participativa.

Considerando que o desvelamento do real se dá por aproximações sucessivas, buscamos como estratégia metodológica, inicialmente, realizar a análise documental da Lei 12.435 de 2011 e da Norma Operacional Básica de 2012, visando extrair as concepções de gestão democrática e participativa, assim como se estabelecem as relações Estado e sociedade na construção da Política.

Para fomentar a análise concreta dos municípios na gestão, definimos a necessidade de análise do Plano Municipal de Assistência Social, em que desvelamos os documentos extraído a perspectiva da gestão, como esta se organiza para incorporação das demandas da sociedade, e como propicia o seu envolvimento no planejamento do SUAS.

Tais documentos são de natureza pública e, por uma exigência legal prevista na Lei 8.742/93, na Lei 12.435/2011 e nas Normas Operacionais Básicas do SUAS, deveriam estar disponíveis no órgão gestor e nos Conselhos Municipais para qualquer cidadão, garantindo-se,

assim, o princípio da democratização e da publicização da gestão da SUAS, disposição constitucional que não foi incorporada ainda. Em nossa coleta de dados, tivemos dificuldade de acesso ao material. Não encontramos os Planos Municipais de Assistência Social, tendo em vista que não estavam disponíveis nos Conselhos e nem nas Secretarias. Para efeito da análise, utilizamos o Plano Plurianual de Assistência Social dos municípios, instrumento exigido pela Constituição Federal para fins de planejamento das ações públicas por um período de quatro anos.

As informações fomentaram a aproximação com a elucidação do caráter democrático da gestão que, para Souza Filho (2011), pode ser proporcionada pelo gestor público quando fortalece a interlocução da gestão com as demandas da sociedade e, ainda, quando fortalece o aparato burocrático do Estado nas dimensões do mérito e da impessoalidade. Dessa forma, buscamos identificar e analisar também de que forma a participação tem se efetivado nas realidades dos municípios investigados.

Além disso, a utilização da análise documental dos Relatórios de Informações Sociais e das orientações técnicas e das regulações que orientam a gestão da Política de Assistência Social possibilitou a aproximação com a temática e as categorias do estudo em questão, no sentido de compreender como se processam as orientações técnicas e normativas que orientam os gestores públicos no seu exercício de gestão nos municípios.

Como campo empírico, para aproximação com o objeto, foi necessária a investigação nos municípios do Estado do Piauí. Para tal, tivemos como sujeitos os gestores dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite, que se constitui em um instrumento de gestão da Política de Assistência Social, responsável pela pactuação de procedimentos de gestão com o objetivo de qualificá-la para o alcance dos seus objetivos e de oferecer ou de referenciar serviços de qualidade ao usuário (NOB-SUAS). A CIB do Piauí é composta por gestores públicos, sendo 12 representantes da SASC, dos quais seis são titulares e seis são suplentes; e 12 Secretários Municipais de Assistência Social dos municípios de pequeno, médio e grande porte, sendo seis titulares e seis suplentes, eleitos pelo Colegiado Estadual de Gestores do Estado do Piauí.

Os participantes do estudo foram três municípios, escolhidos aleatoriamente, garantido apenas que eles possuam portes diferentes e que façam parte da Comissão Intergestora Bipartite do Estado do Piauí. Assim, os municípios foram: um de grande porte (Município I), um de médio

porte (Município II) e um de pequeno porte (Município III), que se disponibilizaram a contribuir com as informações necessárias para o estudo. Nesses municípios, buscamos estudar, ainda, a estrutura e a forma de gestão, por meio da análise dos planos; a estrutura administrativa; e os dados do município, a partir do Censo SUAS.

Além da análise documental, como substrato necessário para captar a dimensão política do trabalho dos gestores, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores públicos da Assistência Social dos três municípios investigados, buscando identificar como os gestores municipais tem se apropriado das regulamentações e implementado a garantia da gestão democrática e participativa.

Nessa etapa, construímos três aproximações, a partir das apreensões das falas dos sujeitos: o conhecimento da trajetória, dos instrumentos legais, normativos e regulatórios da Política de Assistência Social; os investimentos canalizados para o fortalecimento das instâncias de controle social; e a participação da sociedade na gestão no âmbito dos municípios.

Todo o estudo foi realizado em observância aos aspectos éticos da pesquisa, em consonância com a Resolução 466/12, do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) que versa sobre os procedimentos éticos a serem adotados na pesquisa envolvendo seres humanos.

No plano da exposição, a tese está estruturada em quatro capítulos. O segundo versa sobre “A Trajetória da Gestão da Política de Assistência Social no Brasil, em que se buscou descrever e analisar de que forma a Assistência Social foi sendo construída até alcançar seu status de política pública, assim como as dificuldades de implementação com o processo de alinhamento do Estado brasileiro à ideologia neoliberal.

O terceiro capítulo, intitulado “A gestão democrática e participativa do Sistema Único de Assistência Social”, apresenta uma caracterização do Sistema Único de Assistência Social, analisando em que contexto foi implantado, e sobre o que versam as suas regulamentações no que se refere à gestão democrática e participativa.

O quarto capítulo, “A Gestão da Política de Assistência Social no Estado do Piauí”, discorre sobre a contextualização histórica da implementação do Sistema Único de Assistência Social no Estado do Piauí, o qual foi realizado em três momentos: o de preparação para implementação do

SUAS; o de implantação do SUAS, que corresponde ao processo de efetivação dos serviços em todo o Estado; e o de consolidação do SUAS, marcado pelo período em que passa a vigorar sobre a vivência da atualização da Lei Orgânica de Assistência Social.

No quinto capítulo, são realizadas as análises sobre a apreensão dos gestores sobre o conhecimento da política, os investimentos no controle social e a incorporação da sociedade no planejamento e na gestão do SUAS, particularizando a gestão democrática e participativa dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite.

Nossa tese é a de que não é possível garantir os pressupostos da gestão democrática e participativa preconizados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social sob o enfoque minimalista delineado pelo Estado neoliberal que condiciona a participação e a democracia ao gerencialismo, como estratégia de gestão pública neoliberal no atendimento às manifestações da questão social.

Com este trabalho, espero contribuir para o debate sobre a gestão democrática e participativa no Estado do Piauí, principalmente para o Serviço Social, já que essa Política está preconizada no rol da seguridade social pela luta política de muitos atores, entre os quais estão os/as assistentes sociais que, hoje, ocupam lugares de destaque no delineamento da gestão e operacionalização do SUAS.

2 A TRAJETÓRIA DA GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: da concepção à gestão democrática

A Política Pública de Assistência Social se constitui em um campo contraditório, inscrito na produção material e na reprodução social engendradas nas relações entre Estado/Sociedade/Mercado na sociedade capitalista. Dessa forma, a compreensão da trajetória da gestão dessa Política remete à compreensão das formas de produção social que compõem a estrutura da sociedade, como também da base jurídica, política e social que lhes dão sustentação.

Em vista disso, tomamos como referência, inicialmente, para compreender o Estado e sua relação com a gestão das políticas sociais públicas, as análises de Marx⁴ (1882, 1988) sobre o processo de produção e de reprodução social, assim como o papel do Estado nesse contexto. Posteriormente, continuaremos as análises, dentro da tradição marxista, com o pensamento de Gramsci⁵ interpretado por Coutinho (2008), que, no nosso entendimento, expressa uma concepção ampliada de Estado, coerente com o atual desenvolvimento das forças produtivas, para então construirmos o fundamento da análise da gestão pública brasileira e de sua trajetória, com destaque para a gestão da Política Pública de Assistência Social.

Sobre o processo de produção e de reprodução social, Marx (1882, 1988) afirma que acontece sob determinações concretas e historicamente construídas em consonância com o desenvolvimento das forças produtivas. Para Iamamoto e Carvalho (2014, p. 35), “[...] a produção é uma atividade social”, visto que decorre da vida em sociedade, como produto das necessidades sociais humanas e das relações concretas que estabelecem entre si. Na sociedade capitalista, a produção social acontece por meio da divisão de classes, da exploração da força de trabalho assalariado e da apropriação da mais-valia por parte da burguesia. No entanto, esse processo acontece tensionado pela luta e resistência da classe trabalhadora pelo reconhecimento das adversas condições de sobrevivência postas pelo desenvolvimento do capital e da ampliação da sua taxa de lucro.

A sustentação da exploração capitalista no âmbito da produção acontece por meio da superestrutura jurídica e política que é difundida pela ideologia burguesa, com valores pautados na

⁴ Uma referência para aprofundamento da obra de Karl Marx sobre o processo de produção e de reprodução das relações sociais pode ser encontrada em Iamamoto (2014), com “Relações Sociais e Serviço Social no Brasil”.

⁵ A obra de Gramsci foi amplamente analisada e interpretada por Coutinho (2008).

desigualdade, na propriedade, na dominação de classe e na reprodução social. Tal superestrutura é o Estado, que se constitui no principal instrumento de reprodução social e da dominação burguesa.

Em sua obra, Marx parte do fundamento de Hegel⁶ de que o Estado seria a instância universalizadora que iria compatibilizar os interesses da sociedade civil, entendida como um sistema de necessidades que envolve relações econômicas (mútuas trocas e trabalho) e relações jurídicas e administrativas (interesses privados, econômicos e corporativos). Também afirma que a sociedade civil seria a esfera das relações econômicas e de interesses particulares, e distancia-se daquele, ao afirmar que na sociedade civil, que é a sociedade burguesa, encontra-se o fundamento para a formação do Estado. Em outras palavras, o Estado é produto/expressão das relações de produção e das contradições postas dentro de uma sociedade, reproduzindo, desse modo, as relações nela existentes.

Vale ressaltar que quando Marx se refere “[...] às condições materiais existentes em uma sociedade – o modo como as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas, e relações sociais para tanto estabelecidas – como base de suas estruturas sociais e a consciência humana” (MONTANO; DURIGUETO, 2011, p. 35), podemos inferir que são as relações sociais de produção que criam o Estado e nele se expressam os interesses da estrutura de classe presentes nas relações sociais. Além disso, na sociedade burguesa os meios de produção concentram-se nas mãos da classe burguesa, que controla e determina a forma de produzir o que lhe confere a condição de classe dominante, estendendo seu poder ao Estado, que se torna expressão dos seus interesses, nas normas e leis (MONTANO; DURIGUETO, 2011).

Para conseguir a dominação, o Estado utiliza o discurso da universalidade, mas sua realidade efetiva é particular, na medida em que ele garante a organização das condições gerais de um sistema social no qual a burguesia existe como classe dominante. Por outro lado, no momento em que o Estado permite o domínio do proletariado pela exploração burguesa, deixa evidente que os interesses que ele defende, longe de serem neutros e universais, refletem as determinações da classe burguesa.

Os fundamentos para essa proposição encontram-se na própria história da Europa, onde, no século XIX, por exemplo, o direito ao voto foi concedido somente aos proprietários. Para Marx e

⁶ Foi o primeiro a apresentar o Estado como descrição/expressão do Estado burguês que surge a partir do desenvolvimento histórico e consolidação do capitalismo.

Engels (1998, p.7 *apud* MONTANO; DURIGUETO, 2011, p. 39), “[...] o executivo do Estado configura-se como um comitê para administrar negócios da classe burguesa”.

Outro ponto a destacar é que o proletariado também luta contra esta dominação, configurando a formação de uma luta de classes na qual o proletariado tenta tomar o poder político, ou seja, o próprio Estado. Para os autores, a derrubada do poder pelo proletariado só será possível se antes o proletariado tiver tomado o próprio Estado.

Enquanto Marx analisa a forma como o capitalismo se desenvolveu na Inglaterra no século XIX, em sua fase concorrencial, Gramsci ocupa-se das análises do capitalismo na Itália, e das sociedades desenvolvidas do século XX, época em que o capitalismo estava mais complexo, ou seja, em que o Estado Capitalista ampliou-se, em que as realidades do poder se difundiram pelo conjunto da sociedade, de modo a fazer com que surgisse até mesmo uma esfera do ser social, chamada por ele de sociedade civil (COUTINHO, 2008).

Isso acontece porque, no século XIX, já existe o que Gramsci chamou de ampliação do fenômeno estatal por meio da “socialização política”, o qual compreende a participação cada vez maior das amplas organizações das massas nas atividades políticas (COUTINHO, 2008).

Dessa forma, ao examinar a superestrutura, Gramsci distingue duas esferas em seu interior. A primeira, que denomina de sociedade civil, constituindo uma esfera da superestrutura que inclui:

O conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc. (COUTINHO, 2008, p. 54).

Observamos, nitidamente, que este conceito de sociedade civil amplia-se em relação ao de Marx e Engels, que a consideram como uma esfera das relações econômicas de infraestrutura, absorvendo agora uma esfera do Estado, ou seja, da superestrutura. No entanto, Gramsci conserva a fidelidade a Marx e Engels, quando afirma que a esfera estatal também é composta pela “sociedade política”, que inclui tanto “[...] os aparelhos coercitivos e repressivos do Estado”, do qual são exemplos o aparato policial, o sistema judiciário e as leis (COUTINHO, 2008, p. 53).

Assim, na concepção gramsciana de Estado, incorporam-se elementos que remetem à noção de sociedade civil que se distingue da sociedade política pela função que ocupam, já que, enquanto essa última revela sua dominação pelos aparelhos coercitivos do Estado, a primeira concentra-se na hegemonia e exige:

Uma base socioinstitucional que possua estrutura e legalidade própria. É essa certa autonomia e independência material e funcional dos organismos sociais “privados” em relação aos do “Estado – Coerção” (ou sociedade política) que marca o fundamento da sociedade civil e sua função mediadora entre a estrutura econômica e o Estado em sentido estrito (MONTANO; DURIGUETO, 2011, p. 46).

Tais esferas não são autônomas e nem se revelam em momentos distintos, mas refletem um momento unitário, “a unidade da diversidade”, que corresponde à “[...] supremacia de um grupo social”, que pode acontecer de duas formas: como dominação e como direção intelectual e moral (COUTINHO, 2008, p. 57). O que vai determinar o grau de predominância em que cada forma acontece será em que medida se encontra o processo de socialização da política e a “[...] correlação de forças entre as classes que disputam a supremacia” (COUTINHO, 2008, p. 57).

Ainda na análise de Gramsci, quando o Estado amplia-se, “[...] o centro da luta de classes está na ‘guerra de posição’”, que se constitui em uma conquista progressiva (ou processual) de espaços, no seio e por meio da sociedade civil. É nessa perspectiva que Souza Filho (2011) afirma que para que o Estado e a burocracia (que se constitui na forma de administração da sociedade capitalista) sejam capazes de atender aos interesses da classe trabalhadora, na perspectiva de universalização e aprofundamento dos direitos, é necessária a existência de uma sociedade fortemente articulada para essa direção, ou seja, que lute pela incorporação dos seus direitos e materialização, por meio da oferta de políticas públicas, construindo uma hegemonia nessa direção.

No entanto, cabe ressaltar que na sociedade capitalista o fim é o lucro e não a emancipação humana. Dessa forma, a política social, por si só, jamais irá resolver as problemáticas advindas da questão social, mas se constitui em um instrumento contraditório, expressão dos interesses e conflitos de classe existentes no bojo da sociedade capitalista. Assim, o seu alargamento pode permitir “[...] acumular mudanças para uma radical mudança societária e possibilitar melhorias imediatas na condição de vida das classes subalternas” (SOUZA FILHO, 2011, p. 7).

Na linha de raciocínio do autor, “[...] a mediação entre a intervenção do Estado e a implementação de políticas sociais é realizada pela estrutura administrativa” (SOUZA FILHO, 2011, p. 8). Ainda sobre esse aspecto, faz-se necessário, primeiro, destacar que, em concordância com Paro (2012), Souza Filho (2011), adota o conceito de administração e gestão como equivalentes, e pode ser entendida como meio que se utiliza da racionalidade para o uso de recursos na realização de finalidades já determinadas (PARO, 2012). Em relação a essa concepção, consideramos os seguintes aspectos: primeiro, a gestão é uma atividade privativa do ser humano,

pois para desempenhá-la é necessária a utilização de racionalidade, e que sempre estará presente nas ações que o homem executar, “[...] visando atingir um objetivo proposto racionalmente, definindo e utilizando recursos também de forma racional” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 29).

O segundo aspecto está ligado à “utilização racional de recursos”, isso quer dizer que o homem utiliza os recursos de forma racional, visando alcançar algum objetivo. Esses recursos podem ser classificados em conceituais e materiais, e são utilizados na relação homem x natureza, ou na inter-relação homem x homem. O autor considera que “[...] o campo da ‘racionalização do trabalho’ a dimensão que envolve a relação homem x natureza, e a de campo da ‘coordenação do esforço coletivo’ ou ‘coordenação’, a relação estabelecida entre os homens na busca dos objetivos definidos” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 29). Em razão disso, consideramos que a gestão ou administração é:

O campo de conhecimento e prática que se dedica a descobrir e aplicar racionalmente os elementos conceituais e materiais necessários para potencializar a “racionalização do trabalho” e a “coordenação do esforço humano coletivo” ou coordenação, para atingir determinados fins (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.29).

Desse modo, a razão (racionalidade) é utilizada tanto para a escolha dos recursos quanto para atingir determinados fins (objetivos). Nesse sentido, “[...] a razão, portanto, é empregada tanto para a definição da finalidade da ação administrativa quanto para o estabelecimento dos recursos que serão utilizados para alcançar tais fins” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 30). Em razão disso, inferimos que existem duas dimensões de racionalidade, a emancipatória-democrática (finalística) e a instrumental, sendo a primeira voltada para a escolha da finalidade, e a outra, para a definição dos recursos apropriados para o cumprimento da finalidade.

Uma gestão com uma perspectiva crítica, direcionada para um maior aprofundamento dos direitos, pode passar por dificuldades quando for gerir uma organização ou programa que tenha uma perspectiva voltada para a manutenção da dinâmica de exploração capitalista. Visto isso, “[...] os conflitos e contradições serão elementos predominantemente do processo de gestão” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 34).

A partir dessa concepção sobre o que é gestão no seu sentido mais amplo, cabe agora focar na discussão sobre a gestão democrática e o processo de democratização. De acordo com Coutinho (2008), a democratização pode ser compreendida como um elemento estratégico, que viabiliza

solucionar algumas situações provenientes das discordâncias que existem na sociedade. Para tal, a estrutura administrativa deve estar voltada para esse fim, e imbuída de uma direção democrática que permita que os cidadãos participem ativamente da formação do governo, assim como do controle das ações do governo voltadas para a sociedade. Em outras palavras, a administração pública precisa assumir a configuração de uma administração pública democrática, ou de gestão democrática, capaz de fortalecer os movimentos de mudanças de projeto e pacto de dominação.

Assim, compreendemos que o objetivo da gestão democrática “[...] deve ser transformar as condições de vida das classes subalternas, aprofundando e universalizando direitos civis, políticos e sociais, visando contribuir com a superação da ordem vigente do capital” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 72-73). Contudo, isso não quer dizer que esse objetivo irá se concretizar facilmente, pois não se pode esquecer que mesmo a gestão democrática sendo implantada, ela é inerente à ordem capitalista. Em razão disso, é necessária uma gestão que tenha:

Clareza e a capacidade de operacionalizar ações, no quadro da organização em que atua, que venham a transformar as condições de vida das classes subalternas, através do aprofundamento e universalização de direitos civis, políticos e sociais, visando contribuir com a superação da ordem do capital. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 74).

Nesse esforço, uma gestão democrática seria capaz de, na concepção de Souza Filho e Gurgel (2016, p. 72), contribuir com o tensionamento dos mecanismos de retração e da exploração da força de trabalho, ao tempo em que são realizados por “[...] mecanismos que ampliem a participação das classes subalternas nos processos de gestão das organizações, políticas, programas, projetos e serviços estruturados em nossa sociedade”.

Os autores sinalizam ainda que a finalidade da gestão democrática “[...] deve ser transformar a vida das classes subalternas, aprofundando e universalizando direitos civis, políticos e sociais, visando contribuir com a superação da ordem do capital” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 72). A assertiva não desconsidera o caráter contraditório da gestão capitalista, pelo contrário, reconhece os limites, ao tempo em que a situa no bojo do Estado Capitalista, fortemente comprometido com a ordem burguesa. O movimento de incorporação das demandas da classe trabalhadora depende, substancialmente, da luta de classes e da sua capacidade de imprimir uma contra-hegemonia, na perspectiva da incorporação de suas demandas.

Ainda por esse viés, qualquer análise da gestão pública brasileira só faz sentido se tomarmos como referência os determinantes e contradições sócio-históricas em que se desenvolveram e que foram configurando o seu aparato administrativo na atenção às necessidades sociais.

2.1 A questão da gestão da Política Pública no Estado brasileiro

A gestão pública brasileira tem sido campo de investigação de diferentes autores⁷ que buscam desvelar suas singularidades, no contexto das iniciativas e transformações propostas como “inovadoras”.

No entanto, temos que considerar que as mudanças nesse âmbito precisam ser analisadas procurando situá-las no debate político, já que o que se pode visualizar é, concordando com Souza Filho (2011), um aparente embate entre o “arcaico” ou as antigas formas de gestão engessadas, e as “novas” propostas para gerir a coisa pública, sob a égide do discurso da necessidade de modernização do aparato administrativo do Estado, com a adoção do modelo gerencial, como forma de superar o modelo burocrático.

No trato da trajetória da administração pública brasileira, é recorrente que a questão seja trabalhada a partir da existência de três modelos de administração pública, defendidos por Bresser Pereira no Plano Diretor da Reforma do Estado: a) Patrimonialista (1758-1930): com predomínio da concepção de que o aparato estatal deve estar a serviço das oligarquias, considerando que essa atuação estava eminentemente pautada na ideia de pessoalidade, voltada para os privilégios de grupos privados; b) Burocrático (1930-1990): com a organização de um aparato administrativo mais aperfeiçoado, com regulações e normativas de caráter geral, agregando elementos da hierarquia funcional da burocracia weberiana, fortalecendo a concepção de Estado a serviço daquilo que é público; c) Gerencial, implantado com a defesa do princípio da eficiência, após a Constituição Federal de 1988, e a disseminação das ideias neoliberais, na década de 1990, a partir do Governo Collor de Mello, visando reduzir a burocracia excessiva, promover uma maior modernização tecnológica, reduzir os gastos públicos e assegurar uma maior eficiência na prestação de serviços públicos, inclusive com a promoção da relação de parceria público-privado (BRESSER-PEREIRA, 2001).

⁷ Entre os autores da literatura que assumem uma perspectiva de análise crítica, destacam-se Paula (2004, 2005, 2009), Tenório (1997, 2006), Souza Filho (2017) e Souza Filho e Gurgel (2016).

Assim, na trajetória sócio-histórica da administração pública no Brasil, na construção e no desenvolvimento dos referidos modelos, observamos que o primeiro aparato do modelo patrimonialista ocorreu em 1549, com o estabelecimento das Capitanias Hereditárias, sendo fortalecido com a transferência da Corte Portuguesa para o território brasileiro, em 1808, a qual promoveu a criação de vários órgãos e instituições, tais como banco, hospitais, escolas, bibliotecas, arquivos, dentre outros; porém, com uma administração de cunho patrimonialista, a partir de uma aliança com as oligarquias locais, que permaneceu até o fim da chamada República Velha, em 1930 (MOREIRA NETO, 2005).

O modelo burocrático passou a ser organizado a partir de 1930, com um aparato administrativo mais ampliado e uma maior capilaridade nos municípios, porém, ainda com um forte viés de centralização, com ênfase, sobretudo, nos aspectos formais, controlando processos de decisão e hierarquia funcional rígida, baseada na concepção weberiana de procedimentos burocráticos, profissionalização e formalismo.

Durante a implantação do modelo burocrático, foi importante a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, no contexto do Estado Novo, na era Vargas. Na perspectiva de formalização da impessoalidade e da regulação de procedimentos próprios do Estado Burocrático, um destaque foi o Decreto-Lei nº 200/67, que estabeleceu a divisão do aparato estatal em administração pública direta e indireta, regulando inclusive princípios e diretrizes para a administração pública federal, no que se refere ao planejamento (vinculação da administração pública aos processos de planejamento de curto, médio e de longo prazo), coordenação (com o estabelecimento de órgãos responsáveis pelo conjunto de ações, com suas respectivas competências, visando evitar a duplicidade de ações), descentralização (ênfase nas responsabilidades dos municípios e da relação público-privado, por meio de contratos e concessões, definindo-se inclusive os processos de desconcentração), delegação de competência (regulando-se os procedimentos para delegação, bem como os seus respectivos objetos, obedecendo aos princípios da oportunidade e da conveniência) e controle (criação de sistemas de auditorias e de controle por órgãos interno e externo na fiscalização dos gastos e ações públicas) (MOREIRA NETO, 2005).

A operacionalização do modelo gerencial tem como base o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, ao dispor que compõem a administração pública direta a União, os Estados e os Municípios, por meio dos ministérios, secretarias, departamentos e outros órgãos, sendo a

administração indireta exercida por outras pessoas jurídicas, criadas pelos entes federados, quais sejam: autarquias (criadas por lei, com personalidade de direito público, exercem as atividades típicas de Estado, com autonomia de gestão administrativa e financeira), fundações públicas (órgãos de direito público, criados por lei para exercer, dentre outras, atividades nas áreas de Saúde, Assistência Social, Educação, Cultura e Pesquisa), empresas públicas (órgãos de direito privado, criados por lei para atuar no campo econômico) e sociedades de economia mista (de direito privado, instituídas por lei para desenvolver atividades econômicas, com a presença de capital público e privado).

Desse modo, no modelo gerencial, a Administração Pública no Brasil, após a CF/ 1988, passou a ser regida, no seu Art. 37 pelos seguintes princípios: a) Legalidade (vinculação da administração à Lei); b) Impessoalidade (prevalência do interesse público); c) Moralidade (atuação do gestor público, a partir da ética e da moralidade); d) Publicidade (os atos administrativos devem ser publicizados); e) Eficiência (atuação com presteza, de forma a responder às expectativas dos cidadãos).

A adoção do modelo de Administração Pública gerencial impõe a atuação do Estado, mais no campo da regulação da economia do que de oferta de serviços públicos, com foco no controle de resultados pretendidos, reduzindo-se os esforços voltados para o controle dos procedimentos formais, que caracterizaram a administração burocrática.

Em uma análise mais crítica, percebemos que não é possível estabelecer uma linearidade do desenvolvimento da administração pública brasileira. Na realidade, esta separação foi, sobretudo, influenciada pelo então ministro Bresser-Pereira, na perspectiva de difundir a necessidade de superação do “velho”, de modernização do aparato administrativo.

Nesse sentido, coadunamos com a concepção de Souza Filho (2011, p. 81), para quem:

A administração pública brasileira nasce, desenvolve-se e se consolida a partir de uma espinha dorsal que combina patrimonialismo e burocracia, configurando uma unidade contraditória coerente com a particularidade de nosso capitalismo periférico e de nossa “revolução burguesa” não clássica.

Por esse viés, é possível inferir que será construído a partir da conciliação dos interesses de classes nos diferentes períodos históricos, contemplando, assim, desde a velha ordem do senhor de escravo evoluído para o senhor fazendeiro “homem de negócio” e a nova classe burguesa, que se

expandia no contexto em cena para garantir a superexploração da força de trabalho imposta pelas determinações macroeconômicas dos países centrais.

Dessa forma, ao analisar a trajetória da administração pública brasileira, encontraremos os elementos do patrimonialismo e da burocracia presentes e necessários para atender aos interesses do capital em determinados períodos sócio-históricos. Aliás, na particularidade do Estado brasileiro, onde o processo de industrialização aconteceu com forte indução do Estado, a burocracia sempre foi fortalecida, a partir da necessidade do desenvolvimento capitalista, ou seja, nas áreas estratégicas da administração pública, como por exemplo, no Banco Central. Na oferta dos serviços públicos, a organização burocrática aparece frágil, com fortes traços do patrimonialismo e do assistencialismo (SOUZA FILHO, 2011).

Sobre o Estado patrimonialista, é fruto de uma forte vinculação “genética” entre a oligarquia cafeeira e a organização administrativa centralizada trazida pela corte portuguesa para o Brasil (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 154), e vai convivendo harmonicamente com as instituições burocráticas que emergem, à medida que estas se formam.

Uma análise sobre os paradigmas que orientaram a administração pública brasileira, a partir de Keinert (1994), evidencia que, no período de 1930 até 1970, imperou o paradigma da Administração Pública como Ciência Administrativa, marcado pela forte influência dos princípios da Administração Científica, que, ao utilizar o fundamento da neutralidade e da aplicabilidade a qualquer contexto, possibilitou que a administração pública seguisse os mesmos preceitos da administração empresarial. A autora divide ainda esse período em três fases: o Estado Administrativo (1930 a 1945), Administração para o Desenvolvimento (1946 a 1964) e Intervencionismo Estatal (1965 a 1979).

Dessa forma, a primeira instituição de caráter burocrático estruturada pelo Estado brasileiro para a gestão, com elementos racionais/formais, foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, com o objetivo de estabelecer normas e regras para o serviço público, o que abriria a possibilidade de gradativamente transitar para superação do Estado patrimonialista que imperava no Brasil desde o seu processo de colonização. Assim:

Criado em 1938 para ser "o braço administrativo" do governo Getúlio Vargas – tinha na racionalização e no treinamento técnico sua grande orientação. Para cumprir esta tarefa, o DASP iniciou um movimento de profissionalização do funcionalismo público, implantando um sistema de ingresso competitivo e critérios de promoção por merecimento. Centralizou, ainda, as atividades relacionadas a pessoal, materiais, orçamento, organização e métodos. O conceito de governo predominante na época era o de que "governar é administrar", ignorando o componente político e reforçando a ideia de identidade de interesses, também influência da Escola Clássica. (KEINERT, 1994, p. 44).

Percebemos que esta estrutura possuía um caráter autocrático e conservador, ao tempo em que não permitiu a permeabilidade e o controle sobre os atos administrativos, já que eram expressão de um Estado ditatorial e, como tal, reproduziam o interesse e a manutenção dos interesses varguistas.

A classe trabalhadora foi incorporada seletivamente, ou seja, somente os grupos que interessavam ao desenvolvimento capitalista foram absorvidos na perspectiva da “cidadania regulada”, categoria utilizada por Santos (1999) para designar a lógica como o Governo Vargas atendeu às classes sociais, reconhecendo apenas como cidadãos os trabalhadores formais, cujas profissões eram reconhecidas e reguladas pelo Estado. As demais, chamadas de “pré-cidadãos”, ficariam sob a responsabilidade da caridade privada das instituições filantrópicas ligadas à Igreja.

Na estrutura administrativa dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), órgão responsável pela gestão e organização da previdência social e dos serviços de saúde, mesclam-se elementos da burocracia com o patrimonialismo. O IAP foi formado por categoria profissional e possuía um Conselho Administrativo composto paritariamente por empregados e empregadores, e, entre suas funções, era responsável pela contratação do pessoal que trabalharia no Instituto. Além disso, era presidido por alguém designado pelo Ministério do Trabalho, com a função de também indicar um funcionário para ser secretário-executivo dos IAPs (SOUZA FILHO, 2011).

Esse modelo trouxe, de acordo com Souza Filho (2011), três consequências para a administração pública brasileira. A primeira foi o corporativismo estatal, caracterizado pela identificação entre Estado e sociedade, em que o primeiro estabelece seu controle, não havendo contraposição entre os interesses; a segunda foi a submissão dos sindicatos ao Ministério do Trabalho, já que aqueles podiam indicar o pessoal a ser admitido para os IAPs e, finalmente, o desenvolvimento embrionário da burocracia em instituições estatais que ofertam serviços públicos, já que a estruturação dos IAPs impulsiona o surgimento de estudiosos sobre o sistema previdenciário.

A segunda fase seria a do Paradigma da Administração Pública como Ciência Administrativa, que corresponde à Administração para o Desenvolvimento (1946 a 1964), fundada na indução ao processo de desenvolvimento, para que o país se estruturasse o suficiente para que os investidores externos pudessem fazer investimentos no Brasil (KEINERT, 1994). Para tal, exige-se toda uma lógica de planejamento, direcionada para o processo de industrialização, mesmo que do ponto de vista administrativo permaneçam as mesmas estruturas.

Finalmente, a terceira fase descrita por Keinert (1994) corresponde ao Intervencionismo Estatal (1965 a 1979), marcada pelo acentuado crescimento da estrutura administrativa estatal, sobretudo com a reforma administrativa propiciada pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, que não só estabeleceu as bases para expansão da administração pública indireta, como também reafirmou a importância do planejamento centralizado, da necessidade de centralização dos atos administrativos e do controle governamental sobre as ações empreendidas.

Nesse período, a tendência ao embricamento entre burocracia e patrimonialismo continua deixando como legado para a década de 90 a estruturação de uma burocracia forte para as áreas clássicas do Estado (segurança e relações externas), a burocracia insulada (ou seja, não permeável à participação e ao controle da sociedade sobre os atos administrativos), voltada para viabilizar o desenvolvimento do capitalismo que se materializou nos anos 50 por meio da formação de assessorias especializadas, e, na ditadura, pela expansão da administração pública indireta, por meio das autarquias, das empresas públicas, instituições de economia mista e fundações, e patrimonialismo, fundado na estrutura que privilegia o clientelismo e a permeabilidade nas estruturas responsáveis pela oferta de serviços públicos (SOUZA FILHO, 2011).

A direção política do Estado brasileiro de fortalecimento dos interesses burgueses irá ser continuada nos anos 80, período em que o modelo de desenvolvimento vigente no Brasil alcança o seu declínio, ao mesmo tempo em que as lutas dos segmentos de classe tornam-se acirradas. Essa década é marcada pelo processo de redemocratização, resistência ao modelo neoliberal e fortalecimento da burocracia com outra intencionalidade, contexto de modernização conservador, reaparecimento dos movimentos sociais e de muitas insatisfações, tanto sociais como da própria burguesia, no contexto de milagre e crises econômicas, com a base tecnológica fordista na ditadura militar. Assim, processar-se-ão revoluções por alto, “[...] mantendo, dessa forma, o pacto de dominação conservador” (SOUZA FILHO, 2016, p. 167).

Trazemos como exemplo as políticas públicas que, nos anos 80, do ponto de vista administrativo do Estado, em nível decisório e financeiro, estavam centradas no ente federal. Também estava presente a ausência de articulação das diferentes agências do governo brasileiro, refletindo na fragmentação institucional, sem a coordenação da ação dos diversos órgãos, que provocou o desenvolvimento de atividades sobrepostas, de modo que os diferentes setores de prestação de serviços realizavam as mesmas competências e atribuições, ou seja, não existia uma

relação dialógica, e, sim, sobreposições de funções, de tarefas e de atividades (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Na direção apresentada por Behring e Boschetti (2011), o modo de condução da administração tinha rebatimento na forma como as políticas públicas eram ofertadas, ou seja, acabou por não atender aos seus objetivos, como consequência da centralidade ofertada de cima para baixo, sem a participação da população, e pela desarticulação ocorrida nas três esferas de governo.

Nessa mesma linha de pensamento, Draibe (2005, p. 7), ao analisar a herança do desenvolvimentismo, apresenta fortes distorções institucionais fundamentadas nas “[...] concepções tecnocráticas e modernizantes do regime militar de 1964-1984”, de modo que, para a autora, no início dos anos 80, alguns aspectos institucionais chamam a atenção:

A combinação da formidável concentração de poder e recursos no Executivo Federal com uma extremada fragmentação institucional, bastante porosa à feudalização e balcanização das decisões; os fortes desperdícios e ineficiências das máquinas públicas, somados à sistemática desfocalização de alvo, tendente a beneficiar menos os mais necessitados e, finalmente, as densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, projetando um alto grau de privatização, tanto pela crescente presença do setor privado produtor de serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público) quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias. (DRAIBE, 2005, p. 7).

Desse modo, os resquícios do autoritarismo e da centralização irão perdurar na administração pública brasileira, pelo menos no que se refere à gestão das políticas públicas, e durante todo o processo chamado de redemocratização do país. É necessário ressaltar que essas características foram tensionadas pela luta de classes. Duriguetto (2007) define esse período como o que antecede a promulgação da Carta Magna de 1988, e o chama de “campo movimentalista”, pois a sociedade passara a buscar uma ampliação da participação da sociedade nos canais institucionais do aparato estatal, enquanto meio de reivindicação e de encaminhamento de suas demandas. Assim:

Um dos caminhos visualizados para a ampliação da democracia passa a ser a reivindicação da criação de canais político-institucionais para a participação dos cidadãos nos processos de discussão e negociação de políticas públicas. Reivindicação essa, que foi conquistada na carta de 88, fundamentalmente com os conselhos de direitos. (DURIGUETTO, 2007, p. 89).

A população lutava contra o regime militar e, por consequência, ansiava também pela retomada da democracia e, com ela, a possibilidade de viver com dignidade, ter acesso aos direitos de educação, saúde, trabalho, entre outros, além de participar diretamente do governo. Isso implica uma onda movimentista que pairava pela sociedade. As insatisfações surgiam dos diversos segmentos sociais, e, apesar de suas reivindicações serem, às vezes, por diferentes interesses, a única certeza é de que a sociedade queria “voz”, algo que lhe tinha sido tomado durante o período ditatorial.

Foi a época que os movimentos sociais voltaram à tona, movimentos de base operária e popular, em múltiplas e diferentes formas de organizações por todo o país proliferaram diversos movimentos populares, que passaram a melhorar os processos de defesa em prol das conquistas e ampliação de direitos civis, políticos e sociais, trazendo também, para o debate questões sobre discriminação de gênero, raça e etnia, ecologia etc. (DURIGUETTO, 2007).

Contudo, é preciso considerar o panorama de recessão operado durante a década de 1980, decorrente do modelo da era desenvolvimentista⁸, que deixou um legado de crise e de recessão econômica, desencadeada ainda no período anterior, a partir da articulação entre burguesia nacional, Estado e capital estrangeiro, que propiciou momentos de expansão econômica, ainda na ditadura militar, à custa do:

Êxodo rural de grandes proporções, concentrando força de trabalho barata no espaço urbano, que foi absorvida pela construção civil e pela indústria manufatureira de bens duráveis; e o oferecimento de facilidades para empréstimos privados a juros flutuantes, mesmo muitas vezes, sem garantias de investimento produtivo. (BEHRING, 2008, p. 135).

Acrescentamos a isso o fato de a década de 1980 ter sido encerrada com um amplo processo inflacionário, como também uma baixa capacidade de investimento privado e público, o crescente endividamento provocado pelo aumento das taxas de juros da dívida externa e o fracasso dos sucessivos planos econômicos delineados nos anos 80.

Do ponto de vista da gestão pública, Behring (2008, p. 145), a partir das análises de Martins (1985), destaca que a maior herança do período da ditadura foi a expansão da administração pública indireta, que detinha o maior volume de investimentos por meio de fundos de natureza autônoma, que se constituíam em “subpolos de poder no interior do Estado”, ao mesmo tempo em que passa

⁸ Como referência para aprofundamento sobre a crise nos anos 80 e o processo de Contrarreforma do Estado, ver Behring (2008) e Mota (1995).

a ser disseminada a “[...] mentalidade empresarial e competitiva na burocracia pública, que buscava otimizar e rentabilizar os recursos em detrimento de suas finalidades”, configurando formas diferentes e autônomas de gestão no âmbito do aparato estatal, manifestadas de um lado pela burocracia do setor governamental (administração direta) e, de outro, pelo conjunto de empresas públicas estatais que compunham a administração indireta, em detrimento do planejamento integrado da gestão pública brasileira.

Tratou-se de um processo de “[...] *feudalização* do Estado, que se fez acompanhar da privatização do Estado, em melhores termos de sua apropriação por interesses específicos, exacerbando, a meu ver, a natureza de classe da sua intervenção” (BEHRING, 2008, p. 146, grifos da autora), reforçado pela ausência de controle da sociedade sobre as ações do Estado. O que aconteceu foi que, no ambiente ditatorial, houve um reforço ao isolamento das instituições estatais, sobretudo aquelas que compõem o universo da administração pública indireta, configurando o que Souza Filho (2011) convencionou chamar de “anéis burocráticos”.

Não foi por acaso que o país passou a assumir o discurso de que era necessário fazer uma reforma social, política e administrativa, em um claro contexto de crise econômica e de seus efeitos no momento em que as demandas cresciam, acompanhadas pelas reivindicações dos trabalhadores. As maiores características no período são:

[...] (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais vis-à-vis os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal. (SOUZA, 2005, p. 110).

Como resultante desse processo, a Constituição Federal de 1988 incorporou as diretrizes da descentralização política e administrativa, o que remete ao Estado a necessidade de assumir novas funções, e uma delas é lidar com a sociedade, ou seja, pensar sua relação sobre a ótica da sociedade, um Estado para a sociedade civil, de modo que esta se perceba como parte daquele (NOGUEIRA, 1998). Além disso, a Carta Magna estabelece princípios para a gestão pública que fortalecem a possibilidade de construção de uma gestão pública democrática, como a impessoalidade, o mérito, a dimensão formal legal.

Tais mudanças não aconteceriam sem tensões, haja vista que o cenário desenhado nos países capitalistas centrais alcançaria, em maior proporção, a realidade brasileira nos anos 90. No entanto, para compreensão sobre as mudanças ensejadas pós-Constituição Federal de 1988 e a dificuldade de implementação do projeto democrático, faz-se necessário a análise da conjuntura brasileira associada à crise do capitalismo nos países centrais e seus desdobramentos na realidade brasileira.

Sobre esse aspecto, Behring (2008) afirma que a crise vivenciada nos países capitalistas foi desencadeada pela falência do modelo de desenvolvimento adotado no Pós-Guerra, quando os países centrais, para fugir da ameaça do socialismo, cujas ideias avançavam nos países periféricos, fazendo com que os países capitalistas centrais buscassem atender parte da demanda da classe trabalhadora, por meio de um conjunto de políticas sociais e econômicas que se convencionou chamar de Estado Social, que:

[...] assume um importante papel nas regulações econômicas e sociais tendo por base a construção de um sistema de proteção social de natureza capitalista, assentado em políticas sociais destinadas a assegurar trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social. (BOSCHETTI, 2016, p. 28).

Tal Estado foi importante motor no desenvolvimento do capitalismo no Pós-Guerra, servindo de base para a estruturação e para o desenvolvimento de políticas de caráter Keynesiano, fundadas no pleno emprego, consumo, pagamento de salários e oferta de políticas sociais. As medidas só foram possíveis porque o padrão de produção do capitalismo estava associado ao modelo fordista de produção em massa, para um consumo de massa.

Esse modelo entra em crise no final dos anos 70, manifestada pelas baixas taxas de lucro das empresas e pelo endividamento dos Estados capitalistas⁹, este último passa a ser responsabilizado pela crise, tanto os que construíram uma base de sistema de proteção social, como também os países periféricos, que sequer alcançaram o referido padrão de proteção social. Assim, como toda crise econômica também é acompanhada pela necessidade de reordenamento do Estado. Um ponto comum da crise, seja nos países centrais, seja nos países periféricos, é se constituir como instrumento contundente para justificar a desregulamentação e a liberalização, e reforçar o argumento neoliberal de que os direitos sociais absorvem “[...] parte do fundo público, de onerarem as empresas e impedirem o desenvolvimento” (BOSCHETTI, 2016, p. 122).

⁹ Uma análise aprofundada da crise do capitalismo pode ser encontrada em Mandel (1982).

No Brasil, apesar das bases para o desmonte de direitos terem sido construídas ainda nos anos 80, será somente na década de 1990, com a eleição de Fernando Collor e, posteriormente, com Fernando Henrique Cardoso (FHC), que as medidas liberalizantes irão assumir o seu auge, dificultando a possibilidade de estruturação de um estado social de natureza universalizante, conquistado na Constituição Federal de 1988.

Como substrato necessário para garantir que as reformas fossem realizadas, o governo FHC assume um discurso de ineficácia do aparato estatal brasileiro e da necessidade de modernização da gestão pública, e adota o gerencialismo, ou modelo gerencial, como estratégia, influenciado pela adoção das reformas neoliberais nos governos americano e inglês, e propõe uma Reforma Administrativa do Estado que fomente a “Administração Pública Gerencial” como alternativa de superação do modelo burocrático de organização.

Assim, os fundamentos teóricos que orientam a “nova administração pública” encontram-se no pensamento neoliberal, sobretudo na defesa de que “[...] a instabilidade do capitalismo se deve ao ‘excesso de governo’, e afirma que o Estado deveria reduzir-se à segurança e à defesa dos interesses individuais” (PAULA, 2005, p. 30), potencializada pela visão focada na eficiência do mercado em relação ao Estado, e na Teoria da Escolha Pública, que fundamenta a crítica à burocracia do Estado e defende a transferência de serviços para o setor privado, conservando-se a ação estatal de regulação, fiscalização e controle, a fim de garantir a transparência e a distribuição das informações.

Cabe ressaltar que tais fundamentos encontraram força com a crise do fordismo e com o desmonte da social-democracia, propiciados pela crise do capital, desencadeada pela superacumulação, pela queda das taxas de lucro do grande capital internacional e pela conseqüente reestruturação produtiva. Para Paula (2005, p. 43), tais “[...] transformações se desenvolveram durante a década de 1980, entrelaçando-se à ‘nova cultura gerencial’ que passou a dominar os Estados Unidos da América (EUA) e a Europa”, culminando na ampla adoção das práticas gerencialistas, inicialmente nas empresas privadas e adotadas também no setor público.

Além disso, é necessário destacar também, na visão da autora, a influência do movimento “reinventando o governo”, relacionado à indústria do *management*, que tem em sua base a crítica ao modelo burocrático de organização e o reforço a sua substituição pelo modelo gerencial. Em síntese, Paula (2005, p. 57) afirma que a cultura do *management* pode ser definida como:

Um conjunto de pressupostos compartilhados pelas empresas, como: a crença numa sociedade de mercado livre; a visão do indivíduo como auto-empresendedor; o culto da excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; o culto de símbolos e figuras emblemáticas, como palavras de efeito (inovação, sucesso, excelência); ‘gerentes heróis’; a crença em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizadas grupais.

Uma característica importante é que esta cultura alcança e se difunde pelos demais domínios da vida social, e orienta o setor público à lógica da privatização dos serviços públicos, bem como à adoção de práticas do setor privado e delegação de responsabilidades públicas para a comunidade. Esse debate oxigena e contribui para consolidar os princípios da “nova administração pública”, ao tempo em que corrobora com a premissa de que as técnicas administrativas adotadas no setor privado são eficientes para orientar a administração pública.

As diretrizes orientadoras das reformas liberalizantes foram discutidas desde a reunião na cidade de Washington, em janeiro de 1993, que segundo Behring (2008, p. 148), reuniu “[...] executivos de governo, dos bancos multilaterais, empresários e acadêmicos de onze países”, para pensar a adoção de medidas de estabilização macroeconômica que funcionaram como um receituário para que os países contraíssem novos empréstimos e negociassem o pagamento da dívida. A partir de então, diretrizes neoliberais permearam a burocracia nos países latino-americanos e no Brasil. No que tange à orientação para a gestão pública, Boschetti (2016, p. 125) destaca que na contrarreforma nos países periféricos como o Brasil, há a seguinte tendência:

Introdução, no setor público, de métodos de gestão do setor privado, a fim de controlar o volume de despesas e, sobretudo, atribuição de orçamento anual limitado, com delegação de responsabilidade e autonomia financeira às próprias instituições públicas que devem buscar recursos próprios, como escolas, universidades e hospitais.

Assim, com base nos ideais neoliberais, o novo modelo de gestão “gerencial” serviu de parâmetro, na década de 1990, no Brasil, para a implementação de tecnologias modernizantes, visando tornar a administração pública mais eficiente, promovendo-se, ainda, a redução da atuação do Estado na oferta de serviços públicos, tendo como base as dimensões econômico-financeiro e institucional-administrativa (PAULA, 2005).

Há que se considerar que, na formação desse modelo, muito se estimula as tecnologias de gestão no âmbito da administração pública, inclusive com a adoção de modelos empresariais, em substituição às tradicionais formas de administração pautadas na burocracia. Percebemos que até

na sociedade as nomenclaturas vão tomando um novo corpo. A linguagem presente hoje é a da “gestão”, em substituição à “administração”.

No entanto, Souza Filho (2011) afirma que todas essas mudanças implicam apenas a adequação da burocracia às novas determinações postas na sociedade capitalista atual, haja vista que não mudamos a base desse sistema, apenas a forma de produzir, que agora se torna flexível. Assim, a burocracia, enquanto expressão dos interesses de classe, não é só um modelo de gestão, mas um instrumento de dominação. Além disso, todos os modelos de administração/gestão “[...] são formas de organização da estrutura burocrática” (SOUZA FILHO, 2011, p. 191), distinguem-se apenas pela forma como organizam a força de trabalho na perspectiva do desenvolvimento capitalista, o que nos permite inferir que o modelo gerencial na administração pública não substitui o modelo burocrático, apenas o fragiliza, tornando-se importante para garantir a lógica do Estado Mínimo.

Para fazer frente a essa cultura gerencial, uma das respostas encontradas está em Souza Filho (2011), quando afirma que, no campo da gestão de políticas e programas sociais, os gestores devem assumir uma postura de defesa de uma gestão pública democrática que não se confunda com o tecnicismo e o gerencialismo, tão difundidos na orientação das políticas sociais públicas, a partir da Reforma Gerencial do Estado. Assim, defende uma administração pública “[...] cuja finalidade está voltada para equidade, justiça social, *accountability* e democracia, numa orientação de universalização e aprofundamento de direitos” (SOUZA FILHO, 2011, p. 220).

Isso depende efetivamente da “[...] existência na sociedade de uma hegemonia nessa direção”, cujas condições de avanço dependem de:

[...] uma ação política voltada para a construção de hegemonia pautada na finalidade de universalização e aprofundamento de direitos, a qual, ao se efetivar como direção social por meio do Estado, possa aplicar uma política econômica coerente com essa orientação finalística. (SOUZA FILHO, 2011, p. 221).

Nessa direção, o autor afirma que é necessário, do ponto de vista administrativo, reforçar alguns elementos da lógica burocrática:

Principalmente o fortalecimento da dimensão formal e impessoal de sua estrutura, assim como a construção de mecanismos democratizadores, no contexto em que nos encontramos, é a possibilidade administrativa de ampliarmos a capacidade de intervenção do Estado no atendimento aos interesses das classes trabalhadoras. (SOUZA FILHO, 2011, p. 222).

Cabe ressaltar que, no contexto em que operamos, na concepção do autor, é nítido que as classes dominantes imperam na determinação da lógica de produção e reprodução das relações sociais excludentes, o que dificulta o acesso e a ampliação da população aos seus direitos conquistados, assim como a permeabilidade desta sociedade na definição e controle na política social.

No entanto, a gestão democrática teria, concordando com Souza Filho (2011) e com Nogueira (2011), um papel fundamental na construção de uma contra-hegemonia que não está na apreensão das novas tecnologias de gestão implantadas no setor público, mas está, sobretudo, na “[...] qualificação de pessoas para atuar na fronteira entre a técnica e a política” (SOUZA FILHO, 2011, p. 225). Isso requer que tais gestores sejam lideranças fortes na perspectiva de “[...] ampliar as adesões em torno de um projeto democrático de sociedade e de gestão” (NOGUEIRA, 1998 apud SOUZA FILHO, 2011, p. 225).

Por outro lado, traz para a gestão democrática o desafio de utilizar, também, de acordo com Nogueira (1998 apud SOUZA FILHO, 2011, p. 225), a colocação destas competências na análise “[...] dos movimentos da economia, da política, da sociedade e de seus grupos e indivíduos, quanto para ‘pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar’”.

A defesa pelo fortalecimento da burocracia, na concepção de Souza Filho (2011) se dá pela possibilidade de possuir elementos que podem contribuir com uma possível intervenção do Estado, voltada para os interesses das classes dominadas. Por isso, ela deve ser composta por pessoas de diferentes posturas político-ideológicas. Assim, a defesa pela burocracia remete ao reforço do conhecimento especializado (em detrimento do personalismo), da seleção pública, da proteção à carreira e às condições de trabalho. São elementos essenciais para que estes burocratas possam expressar sua postura de defesa dos interesses da classe subalterna.

Por outro lado, Souza Filho (2011) chama a atenção, ainda, para o fato de a gestão democrática requerer a criação de mecanismos de democratização do aparato burocrático, evitando a supervalorização dos técnicos e/ou de determinados grupos sociais, e possibilitando a transparência e a participação das classes no processo de formulação das políticas sociais. Isso evitaria que a participação e a democratização fossem incorporadas a favor do capital.

No contexto atual, o modelo de gestão da política pública tem exigido também uma ordem administrativa flexível, dinâmica, que incorpore uma administração centrada nas finalidades, atenta aos diferentes elementos que influenciam a política pública, razão que nos permite inferir que a

configuração da estrutura administrativa do Estado na materialização da política pública atende aos preceitos da orientação do Estado e de Política Pública que vem sendo desenhada e operacionalizada no contexto atual.

2.2 A dimensão pública da Assistência Social no Estado brasileiro

Para compreender a trajetória da gestão da Política Pública de Assistência Social no Brasil, é necessário configurar a Assistência Social enquanto uma política pública, e, nesse arcabouço, compreender o papel do Estado e da política social pública no seu processo histórico, demarcando as características presentes em suas raízes que influenciam na sua configuração atual, assim como sua incorporação pelo aparato estatal e significado enquanto política pública.

Uma breve análise sobre o conceito de política pública nos remete a situar o seu surgimento nos marcos do capitalismo, como resposta do Estado, enquanto esfera que produz as relações de dominação e é obrigado a incorporar as demandas da classe trabalhadora nos marcos do capitalismo. Sua generalização acontece a partir da Segunda Guerra Mundial, pela necessidade de reordenamento do capital e do trabalho, com vistas a garantir o processo de acumulação capitalista frente às necessidades postas pela crise de 1929 e, ao mesmo tempo, das lutas da classe trabalhadora na Europa. A partir de então, os diferentes Estados-nação desenvolvem seus sistemas de proteção social em consonância com suas particularidades sócio-históricas, [...] [o que se convencionou] denominar de Estado Social capitalista. (BOSCHETTI, 2016, p. 28)

Concordando com as análises da autora, não se trata de um Estado que se propõe a superar as desigualdades engendradas pela forma de produzir, peculiar do sistema capitalista, mas de reduzi-las a partir do desenvolvimento de ações que demarcam um patamar civilizatório que combina acumulação e acesso a direitos sociais, mediados pela regulação estatal dispensada pela ideologia liberal ortodoxa que fundamentou as relações sociais capitalistas no século XIX.

Assim, os Estados-nação configuram seus sistemas de proteção social públicos, entendidos como “[...] um conjunto organizado, coerente e sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais e públicos” (BOSCHETTI, 2016, p. 26). Cabe ressaltar que antes a responsabilidade pela proteção social ficava a cargo da família e da sociedade, a ponto de, nas análises de Di Giovanni (1998), o autor afirmar que nunca houve nenhuma sociedade que tenha deixado seus membros acometidos pelo infortúnio à mercê da própria sorte, mesmo que o amparo a tais indivíduos estivesse tributado ao dever moral. É somente nos marcos do capitalismo que se

conformam e desenvolvem os sistemas de proteção social públicos, cuja organização, execução e gestão passam a ser assumidas pelo Estado.

Podemos inferir, de acordo com as análises de Behring e Boschetti (2011), que a política social constitui-se como um produto das relações contraditórias presentes na sociedade capitalista, cuja compreensão se dá pela análise das lutas da classe trabalhadora pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas, que assumem características diferenciadas, a partir das particularidades sócio-históricas de cada Estado-Nação.

A expansão e generalização de tais políticas, tendo o Estado como principal regulador, provedor ou garantidor de bens públicos, é decorrente da conquista dos direitos sociais inscritos na luta do proletariado pelas melhores condições de trabalho no século XX, o que equivale a afirmar, de um lado, que as políticas sociais constituem-se em um campo de atuação das políticas públicas, no qual a participação do Estado é fundamental e, de outro, que se desenvolvem a partir da luta de classes. Sua concretização remete à alocação de recursos para o fundo público, o que impõe o desafio da constante luta política pela sua concretização (PEREIRA, 2009).

Tais políticas expressam-se, na concepção de Pereira (2009), em consonância com as arenas e formas de regulação, em políticas de natureza regulamentadora (imposição estatal de regras/normas), redistributiva (redistribuição de capital), distributiva (distribuição de bens e serviços por meio do fundo público) e constitutiva (afeta indiretamente o cidadão, inclui a revisão de normas e regras que orientam a administração pública).

Sobre o caráter público, Pereira (2009, p. 95) alerta para o fato de que decorre, simultaneamente, de “ingerências do Estado e da sociedade”, que assumem as características de constituírem uma orientação para ação pública, assumida pelos governos e controlada pela sociedade, ou seja, são instrumentos de concretização de direitos sociais conquistados pela sociedade e instituídos em leis, tendo como orientação central o interesse público e levando em consideração o atendimento das necessidades sociais.

Dessa forma, a política pública trata-se de “[...] uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos” (PEREIRA, 2009, p. 96). A ação do Estado, por meio de políticas públicas, caracteriza-se pelo estabelecimento de um conjunto de padrões e critérios, no âmbito da

gestão, do planejamento e da execução, visando à proteção social, como forma de responder aos desdobramentos da questão social¹⁰ gerada no contexto do capitalismo.

Na realidade brasileira, as políticas públicas, visando estabelecer uma proteção social por meio do Estado, são elaboradas e executadas no Brasil após a Revolução de 1930, como forma de responder à questão social e estabelecer um equilíbrio de forças sociais no contexto da industrialização e da urbanização, momento em que a ação estatal, com a oferta de ações protetivas, ocorre como forma de mediação no contexto das relações capitalistas, mas, sobretudo, de controle social.

É nessa perspectiva que o Estado precisou construir uma estrutura racional de gestão compatível com o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, capaz de lhes dar sustentação, tanto do ponto de vista material como ideológico, sem prejuízo das velhas práticas fundadas no patrimonialismo, que operacionalizem e gerenciem as políticas públicas, em consonância com as determinações estruturais postas pelos interesses das classes hegemônicas, necessários ao desenvolvimento do capitalismo e ao amortecimento dos conflitos de classe.

Com base no exposto, para analisar a gestão da Política de Assistência Social é necessário compreender como e que determinações foram importantes para que se constituísse como política pública, assim como seu significado como tal. Tais análises só podem ser compreendidas no movimento histórico de formação do Estado brasileiro, e de seu aparato de gestão pública, sobretudo para a efetivação das políticas sociais, destacando o lugar e o papel conferidos à Política de Assistência Social, assim como os desdobramentos expressos na configuração da gestão pública.

Assim, para analisar a constituição da Política de Assistência Social brasileira no contexto do processo de consolidação de seu sistema de proteção social, faz-se necessária a compreensão da formação do capitalismo nacional e de marcos determinantes, como a Revolução de 1930 e as transformações na década de 1970.

Em relação a esses aspectos, Behring e Boschetti (2011, p. 71) destacam que “[...] não fomos o berço da Revolução Industrial, e as relações sociais capitalistas desenvolveram-se aqui de forma bem diferente dos países de capitalismo central”. Isso por algumas particularidades do Brasil como, por exemplo, encontrar-se localizado na periferia do sistema capitalista. Assim, a inserção

¹⁰ Por “questão social”, adota-se aqui a concepção de Iamamoto e Carvalho (2014), como produto das contradições das relações entre o capital e o trabalho, engendrada no bojo da sociedade burguesa, que avança à proporção que o proletariado cresce e começa a se organizar na luta por melhores condições de trabalho e de vida nos grandes centros urbanos.

brasileira no mercado mundial, desde sua colonização, ocorreu com um caráter de dependência e subordinação.

Nesse contexto, a difusão do trabalho assalariado e do regime democrático constitui os alicerces dos sistemas de proteção social nas economias centrais, mas o Brasil foi o último país a abolir a escravidão. Isso significou uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, além de uma demora no processo de organização operária e um atraso nas ações de cunho político.

A partir da industrialização, considerada tardia, na qual não houve a passagem pela sequência artesanato-manufatura-indústria, a industrialização nacional ‘saltou etapas’. O processo de modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agroexportadora. Assim, diferentemente dos outros países, que têm a constituição da política social relacionada com a luta de classes existente em seu território, a consolidação da proteção social no Brasil se deu pela vinculação com o trabalho, tendo como marco o início dos anos 1930, após a Revolução (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Além disso, as primeiras Cartas Constitucionais brasileiras (1824 e 1898) foram edificadas à base do liberalismo que, na concepção de Behring e Boschetti (2011, p. 73), foi incorporado pelas elites nativas, com as seguintes características:

A equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de certo *status* desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes.

Dessa forma, na concepção das autoras, na particularidade da realidade do Brasil, a ideologia liberal, apesar de ter alcançado dividendos, como a forte influência na estruturação do Estado Nacional, o fez de forma não autônoma, mas dependente das economias centrais e amparada em uma concepção de cidadania restrita às classes dominantes, que utilizavam o aparelho estatal para fins particulares. Por outro lado, as classes dominadas ficariam à mercê do mando das elites, do mercado ou, ainda, da iniciativa privada não mercantil, como a Associação de Socorro Mútuo, ou auxílio de pessoas mais abastadas da sociedade e do aparelho repressor do Estado, a polícia, o

que fez com que Questão Social fosse tratada como “caso de polícia” (CERQUEIRA FILHO, 1982; IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

O Estado brasileiro, impregnado pela ideologia liberal, não estruturou quaisquer ações protetivas para o conjunto da sociedade, pelo contrário, assumiu a postura de responsabilizar os indivíduos pela sua condição, mascarando as contraditórias relações de exploração que perpassaram o período colonial, imperial e na República Velha. Dessa ausência de assistência aos pobres, emergem as ações de grupos particulares, sobretudo ligadas à Igreja Católica, organizadas pelo clero, pelas ordens religiosas e pelos leigos, em instituições de caráter filantrópico, como as Santas Casas e os asilos (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

Um destaque importante para o período foi em 1923, quando o deputado paulista Eloy Chaves apresentou um projeto de lei criando as Caixas de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários, que seriam materializadas por meio de um fundo privado, no qual empregadores e empregados contribuiriam, com vistas a garantir renda ao trabalhador e aos seus dependentes, em caso de velhice, de invalidez, ou por tempo de serviço.

A gestão do fundo seria formada em cada empresa, sem nenhuma contribuição do Estado, o que nos permite afirmar que ainda não se configurava em uma iniciativa de proteção social no âmbito estatal, mas que inspiraria, e será mais tarde incorporada pelo Estado, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). As Caixas se constituíam em um contrato entre os empregados e os empregadores, estabelecido em cada empresa, e não em um direito social. Foi sobre esse esquema que a constituição do sistema previdenciário brasileiro se montou, o que tornou essa iniciativa de fundamental importância para a formatação das primeiras iniciativas de proteção aos trabalhadores (SANTOS, 1999).

No entanto, duas considerações sobre as iniciativas de proteção impressas na República Velha merecem destaque. A primeira é a de que expressaram atenção às necessidades pontuais, e não estavam associadas a qualquer noção de direitos e de cidadania que indicasse efetivo sistema de proteção social, já que não revelaram, em qualquer momento, a formação dos sistemas públicos edificados com o propósito de atender às necessidades dos cidadãos (SANTOS, 1999).

A segunda revela que tais legislações estão estreitamente relacionadas ao primado do trabalho, no que se pode inferir que, já na República Velha, criam-se as condições para objetivação da “cidadania regulada”, que irá tornar-se o centro da proteção social, a partir de 1930. Por outro lado, as pessoas que estavam fora do circuito do trabalho, e que não conseguiam se sobressair no

âmbito do mercado, eram atendidas nas instituições de caráter filantrópico, que têm na Igreja Católica sua maior expressão doutrinária, organizativa e de oferta de serviços por meio das congregações religiosas (SANTOS, 1999).

Ante o exposto, Mestriner (2010) afirma que a frágil concepção e organização histórica da Assistência Social como política pública no Brasil deve-se a dois fatores: a concepção liberal de que o indivíduo é responsável por si, cabendo-lhe a responsabilidade de buscar a satisfação de suas necessidades no mercado, a partir da venda de sua força de trabalho, o que atrela o direito social ao trabalho, e o “pressuposto moral da filantropia”, tão difundido pelos princípios doutrinários da Igreja Católica, com forte direção para o altruísmo e para a benemerência que invocava a sociedade e suas organizações a ofertarem serviços. Como consequência, as atenções públicas ficam atreladas à lógica da ajuda; e ao Estado coube, desde o período imperial, imprimir legislações “[...] concebidas como amparo social e operadas, via de regra, sob a forma de auxílios e subvenções às organizações que patrocinavam tais ajudas” (MESTRINER, 2010, p. 39).

Até antes de 1930, caracteriza-se pela assistência privada, no qual prevalece a ausência do Estado na oferta da Assistência Social. Nesse contexto, as pessoas pobres eram vistas apenas como um conjunto de indigentes que deveriam ser amparados pela Igreja, por meio das Santas Casas de Misericórdia. A gestão caracteriza-se como patrimonialista, na qual as ações públicas constituem-se “extensão do poder do administrador” (SILVA, 2013, p. 3).

Somente a partir de 1930, sob a égide do governo populista de Getúlio Vargas, que, interessado em garantir o processo de acumulação capitalista, por meio do desenvolvimento do parque industrial, é que foram gestadas as primeiras iniciativas de regulação estatal para os trabalhadores, superando a sua tradicional função de coerção. De acordo com Mestriner (2001, p. 67), o Estado de então teria “[...] papel de regulamentação, organização, coordenação, intermediação e até de educação, como promotor de uma nova cultura, afirmada a diferentes exigências”. As novas funções do Estado remetem, necessariamente, à formação de um aparato de gestão capaz de cumprir com as requisições postas pelas contradições presentes na formação e no desenvolvimento do nosso capitalismo.

Draibe (1993, p. 22), ao analisar a construção da política social na relação com os regimes políticos atuais, a política econômica e os modelos de desenvolvimento vigentes, apresenta uma proposta de periodização do Sistema de Proteção Social brasileiro, que utilizaremos como referência para demarcar a trajetória da Assistência Social, ressaltando os elementos que apontam

para a construção e para uma racionalidade de gestão que influencia na configuração atual dessa política pública, a despeito dos avanços que a pasta construiu ao longo do tempo.

Para a autora, o Estado de Bem-Estar brasileiro foi construído a partir da seguinte periodização: de 1930 a 1964 – período de Introdução e Expansão Fragmentada; de 1964 a 1985 – período de Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora; e de 1985 a 1988 – período de Reestruturação Progressista (DRAIBE, 1993, p. 21).

O primeiro período ainda seria dividido em dois momentos: 1930 a 1943 – Introdução, e de 1943 a 1964 – Expansão fragmentada e seletiva. O primeiro, o de Introdução ao Sistema de Proteção Social, que iria de 1930 a 1943, refere-se ao período de elaboração da legislação trabalhista e previdenciária. O Estado, nesse momento, passou a ter um papel fundamental no desenvolvimento do país, sobretudo na mudança de seu padrão. Passou a instituir quatro funções principais: adequação do arcabouço institucional à indústria, a geração de infraestrutura básica, o fornecimento dos insumos básicos e a captação e distribuição de poupança (MILWARD, 2009).

Entre as políticas do período, encontra-se a implantação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), em substituição às Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), com a responsabilidade de gerir e de organizar a previdência social e os serviços de saúde. Também merecem destaque, no período, as alterações na área da saúde e da educação, que serão gerenciadas pelo executivo federal, o qual irá centralizar os recursos e os instrumentos institucionais e administrativos (DRAIBE, 1993).

No que se refere à Assistência Social, considerando os novos papéis de regulamentação, organização, coordenação assumidos pelo Estado, a partir da Revolução de 1930, o Governo Vargas irá empreender ações com caráter moderno, mas que não irão alterar a ordem vigente. Pelo contrário, terão a função de combinar os interesses oligárquicos com os da burguesia industrial emergente e, ao mesmo tempo, manter o controle da classe trabalhadora. Disso decorre a criação, por meio do Decreto-Lei nº 525, de 01/07/1938, do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que tinha como missão:

- realizar inquéritos e perícias sobre as situações de desajustes sociais;
- a organização do plano nacional de serviço social, englobando setores público e privado;
- sugerir sobre as políticas sociais a serem desenvolvidas pelo governo;
- opinar quanto à concessão de subvenções governamentais às entidades privadas. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 264).

Nesse sentido, a missão do CNSS apontava para a necessidade de estruturação de uma racionalidade de gestão para os serviços sociais ofertados à época, tanto que exige um planejamento que contemple não só as iniciativas privadas, mas também o próprio poder público.

Na prática, o CNSS irá atuar apenas na avaliação de solicitações de subvenções sociais para as entidades filantrópicas, e estimular o amparo social ofertado, sobretudo pelas instituições da Igreja Católica, o que demarca claramente a omissão do Estado em reconhecer e implementar ações protetivas, no âmbito da Assistência Social, e a criação de instituições públicas que atendessem às demandas emergentes (MESTRINER, 2001; IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

Ainda nesse período, em 1942, foi criada pela primeira-dama Darcy Vargas, a primeira grande instituição brasileira de Assistência Social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de assistir as famílias dos pracinhas que foram para a Segunda Guerra Mundial. A instituição mobilizava voluntários para o desenvolvimento de suas ações, e não mantinha quaisquer vinculações e/ou características que a identificasse como públicas, pelo contrário, o que acontecia era apenas a institucionalização da filantropia (MESTRINER, 2001).

Enfim, com a Revolução de 1930, foi desenvolvido um processo de centralização política e administrativa, com o intento de fortalecer o Estado nacional. Isso possibilitou a coordenação, a regulamentação e o planejamento de diversas atividades assumidas pelo governo federal, por meio da criação de órgãos federais.

No que se refere ao segundo momento (1943 a 1964), Draibe (1993) o caracteriza como o da expansão fragmentada e seletiva, já que é marcado pelas inovações legal-institucionais nas várias áreas sociais (educação, saúde, assistência social e habitação popular), além da incorporação de novos segmentos da classe trabalhadora no campo previdenciário, de forma seletiva, heterogênea e fragmentada.

Conforme o Art. 1º do Decreto-Lei nº 4.830/1942, a LBA constitui-se em “[...] associação instituída na conformidade dos Estatutos aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e fundada com o objetivo de prestar, em todas as formas úteis, serviços de Assistência Social [...]”, de forma direta ou em “[...] colaboração com instituições especializadas, fica reconhecida como órgão de cooperação com o Estado, no tocante a tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres” (BRASIL, 1942, p. 1).

Para Iamamoto e Carvalho (2014, p. 265), um dos papéis centrais da LBA será o de mobilizar a opinião pública a favor da guerra, seja com a realização de campanhas para confecção

de materiais e de suprimentos para serem utilizados, como também para prestar assistência às famílias dos pracinhas convocados para guerra.

Cabe ressaltar que a LBA foi criada já no final do período de Introdução do Sistema de Proteção Social brasileiro (1930 a 1942), mas sua atuação será expandida, sobretudo no período subsequente, tanto que Silva (2013, p. 1) afirma que:

Entre os anos de 1942 e 1944 aconteceu em diversos estados do país a implantação da LBA, acompanhada de campanhas de aspecto ideo-político e de práticas ‘assistenciais-religiosas’, com objetivos claros de ‘ajuda’ aos familiares dos militares convocados para a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Todavia, no mesmo momento, esse fenômeno ‘assistencial-imediatista’ promovido pelas primeiras-damas se expandiu também às famílias pobres brasileiras como um todo.

A estrutura do órgão será nacional, mas desmembrada para as esferas estaduais e municipais, sob comando centralizado da instância federal. A instituição da LBA, de acordo com Yamamoto e Carvalho (2014, p. 266), irá “[...] mobilizar e coordenar as obras particulares e as instituições públicas, ao mesmo tempo em que, por meio de iniciativas próprias, tenta suprir as brechas mais evidentes da rede assistencial”. Além disso, ficará responsável ainda, de acordo com as autoras, pelo repasse de verbas para as obras particulares.

Dessa forma, concordamos com Oliveira (2015), quando afirma que o Estado brasileiro teve dificuldade para reconhecer a assistência pública como política, tanto pela oferta dos serviços ser, predominantemente, privada, como também por ser a LBA o espaço “[...] dos arranjos clientelísticos por excelência, irrigando uma rede de relações cujo desmanche não é exatamente fácil” (OLIVEIRA, 2015, p. 19).

No que tange ao CNSS, o destaque será para sua reorganização, por meio do Decreto-Lei nº 5.697, de 22/07/1943, acrescentando, entre seus poucos elementos inovadores, a função de fiscalizar as obras públicas e particulares que, na prática, foram assumidas pela LBA (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

O segundo período histórico demarcado por Draibe (1993) irá de 1964 a 1985, e é chamado pela autora de “Consolidação institucional e Reestruturação conservadora”, considerando que se trata do período no qual se organizam os sistemas públicos e estatalmente regulados na área, por meio de um conjunto de instituições responsáveis pela oferta de bens e serviços sociais de

educação, saúde, assistência social e previdência, áreas anteriormente trabalhadas no campo da habitação, que passa a ser coberta juntamente com a extensão da previdência aos trabalhadores rurais, e a constituição do Programa Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Esses últimos se constituem mecanismos de formação da renda dos trabalhadores e de estímulo à participação desses nos lucros auferidos pela empresa.

Com o golpe militar de 1964, resultante de uma profunda crise institucional, inaugura-se uma nova etapa do modelo desenvolvimentista. O crescimento econômico se acelera, a inflação é contida, e o governo passa a buscar legitimidade, expandindo as políticas sociais.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) também passa a ter suas ações expandidas e diversificadas, com alcance, inclusive, para os trabalhadores que estavam no mercado de trabalho, muito embora o foco e a prioridade fossem os programas voltados para as crianças, para as gestantes e para as nutrizes. Entre as ações ofertadas, Mestriner (2001) destaca: Assistência Social e judiciária, atendimento médico-social e materno-infantil, distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrizes, assistência integral a crianças, adolescentes e jovens em creches e abrigos, qualificação e iniciação profissional, liberação de instrumentos de trabalho, orientação advocatícia para regularização e registro de entidades, programas educacionais para o trabalho, geração de renda, projetos de desenvolvimento social local, assistência ao idoso em asilos e centros de convivência, assistência à pessoa com deficiência, assistência ao desenvolvimento social e comunitário, e programa nacional de voluntariado. Cabe ressaltar que tais ações eram ofertadas de forma não institucionalizada, com forte cunho clientelista e assistencialista.

Para dar conta dessa expansão, a LBA foi transformada de associação da sociedade civil para Fundação Legião Brasileira de Assistência Social, por meio do Decreto-Lei nº 593, de 27 de maio de 1969, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (BRASIL, 1969). Porém, a ampliação das ações não foi acompanhada dos investimentos técnico e financeiro adequados para impulsionar uma mudança em relação à oferta anterior dos projetos. Pelo contrário, houve um processo de burocratização da área, com a definição de critérios que focalizam ainda mais a oferta dos projetos para públicos específicos. Além disso, a mobilização dos voluntários e, ao mesmo

tempo, o apoio e o reconhecimento das entidades filantrópicas, anunciam que a assistência está longe de romper com a oferta privada dos serviços.

Assim, é na década de 1970 que a consolidação do sistema nacional de políticas sociais acontecerá de forma mais expressiva. Ainda no final dessa década, mudanças no tocante à política social foram ampliadas pela expressão da necessidade de “[...] reaproximação do Estado com a sociedade” (PEREIRA, 2000, p. 144). A ação do Estado passou a se intensificar na tentativa de responder à “dívida social” cobrada pelos movimentos sociais que, simultaneamente, travavam luta pela redemocratização do país, e pela inclusão, na agenda pública, de ações de enfrentamento às demandas sociais tão em voga nesse período, que ficaram evidenciadas pela falência do modelo do “milagre econômico”. Ou seja:

Somente após a alteração das bases produtivas da economia agrário-exportadora para urbano-industrial que aparecem as primeiras configurações de políticas sociais definidas pelo Estado, que viriam a definir o sistema de proteção social brasileiro, especialmente na década de 70, quando já está consolidada a matriz econômica nacional de base industrial. (REIS; PERUZZO, 2002, p. 5-6).

Devemos considerar, ainda, que a limitação dos direitos políticos, durante o período ditatorial, constitui-se em um dos elementos que justificaram a expansão das políticas públicas para outros segmentos, mesmo sem a necessária expansão de recursos, o que ocasionou, de acordo com Souza Filho (2011), rápido sucateamento e precariedade na oferta dos serviços existentes.

O terceiro período destacado por Draibe (1993) foi o da Reestruturação Progressiva, que vai de 1985 a 1988, marcado pela proposta de alteração na Política de Saúde e de financiamento da previdência social, assim como de iniciativas dos governos estaduais em implantar alguns programas nas áreas da saúde, habitação e nutrição. Na Assistência Social, a LBA não sofrerá quaisquer alterações, e segue com as mesmas características de oferta. Destaca-se, ainda, que, apesar de formalmente ter um caráter público, com a regulação estatal da Legião Brasileira de Assistência e de outras instituições assistenciais, na prática, a sua execução apresentava-se perpassada pelos interesses e vinculações dos gestores em nível federal, estadual e municipal, fazendo com que este caráter público se apresentasse mais como uma formalidade, como forma de controle social da sociedade pelo Estado, do que como uma concretude no campo do direito social de cidadania.

Um marco significativo para o período foi que, pela primeira vez, a Assistência Social recebeu a designação de política social em um plano governamental: o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989) – I PND (BOSCHETTI, 2003). No diagnóstico apresentado no Plano:

A falta de política global de assistência social que oriente as ações das instituições públicas e privadas. Inexistem mecanismos de articulação das diferentes instituições assistenciais entre si e com as demais da área social, inclusive entre as esferas governamentais. Há excessiva centralização e burocratização na condução dos programas. São adotados modelos e estratégias inadequadas, às vezes paternalistas, às vezes repressivas e, geralmente, atuando sobre grupos e categorias da população de forma isolada de seu meio familiar e comunitário. (BRASIL, 1986, p. 105).

Nesse contexto, com as progressivas regulamentações, embora ainda com um caráter de pontualidade e segmentação, as ações estatais vão paulatinamente se apresentando para um público-alvo específico, visando promover proteção social diante das situações de doença, invalidez, velhice, dentre outras, com um rol de garantias nas relações trabalhistas, o que caracteriza a proteção social contributiva (previdência), bem como nas situações de pobreza, com o esboço da proteção social não contributiva (assistência social).

Até aqui, não é possível afirmar a Assistência Social como política social pública, haja vista que mesmo com a sua vinculação ao Ministério do Trabalho e o seu escopo definido pela oferta de serviços pelas entidades da sociedade civil, não existe nenhum direcionamento ao reconhecimento da responsabilidade estatal na oferta de tais serviços como direitos. Além disso, corroborando com as análises de Pereira (2011, p. 172, grifos da autora), a política social precisa estar amparada em leis e objetivos que garantam e materializem direitos, além de se constituir em “[...] *política de ação* que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais, cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social”.

O conjunto de ações apresentou, para Draibe (1990), resultado diferente dos expostos, mas teve o mérito de já trazer em seu bojo as discussões e as eminentes tentativas de reordenamento no campo das políticas sociais, com ênfase nos processos de descentralização, de participação da sociedade e de integração social, bem como a discussão sobre a necessidade de transitar de uma concepção de política social sob as bases do assistencialismo, para o fundamento do direito, que se legitima com a Constituição Federal de 1988.

Cabe destacar que o processo de operacionalização da proteção social no Brasil foi historicamente perpassado por um viés ideológico que, de alguma forma, estabeleceu as diretrizes de sua operacionalização, considerando as suas finalidades práticas no contexto do capitalismo monopolista. Além disso, o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil ocorreu a partir das lutas da classe trabalhadora e da discussão pública da questão social (SOUSA *et al.*, 2013).

Assim, a trajetória da afirmação da Assistência Social como direito social está inscrita na forma como o Estado brasileiro gesta o atendimento às necessidades sociais. É importante ressaltar, na concepção aqui defendida, em concordância com Pereira (2011, p. 166, grifos da autora), que a política social é uma espécie do gênero política pública que se refere ao “[...] 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 da liberdade e da igualdade* que regem os direitos de cidadania”.

A ausência de aparato normativo, assim como de um planejamento direcionado pelo Estado brasileiro, que superasse a atenção das necessidades sociais pela via do dever moral, evidencia o não lugar que a Assistência Social possuiu ao longo de sua história, de modo que é somente a partir da Constituição Federal de 1988 que, para Boschetti (2003), configurou-se como direito social e dever político.

Em conformidade com Paula (2009, p. 90), na década de 1970, ocorreram, na América Latina, “movimentos sociais urbanos” que se articularam em meio a “[...] uma conjuntura que confrontava regime autoritário, Estado coercitivo, modelo econômico excludente, contradições urbanas e participação popular”. Nesse sentido, a “[...] base social que deu impulso às novas organizações foi composta por segmentos das camadas pauperizadas da população”, sendo que o conteúdo dos problemas e conflitos sociais estava voltado para questões relativas à “sobrevivência imediata”, e para a “conquista de bens e serviços coletivos ou infraestrutura urbana, tais como: moradia, creche, luz, saneamento básico, transporte coletivo, educação, saúde, entre outros”.

Assim, “[...] entre os anos de 1978 e 1988 surgiram vários movimentos sociais urbanos, lutando por conquistas sociais, reformas urbanas, políticas públicas de saúde, educação, habitação, transporte e serviços sociais” (PAULA, 2009, p. 91), exigindo do Estado uma postura mais efetiva frente a essas problemáticas sociais.

A análise da trajetória da Assistência Social até a Constituição Federal de 1988 nos permitiu ensaiar uma síntese e periodização do processo de estruturação da Assistência Social na realidade brasileira, exposta no quadro abaixo:

Quadro 1- Planejamento e Gestão da Política de Assistência Social no Brasil

Período	Fase	Caracterização da Assistência Social	Como se apresenta o planejamento e a gestão no âmbito da Assistência Social no Brasil
Antes de 1930	Assistência privada	<ul style="list-style-type: none"> - Assistência privada prestada pelas pessoas mais abastadas da sociedade, gerando subalternidades e subserviências; - Caridade e proteção aos órfãos e abandonados nas Santas Casas de Misericórdia; - Assistência aos pobres por meio de associações de socorro mútuo. 	<p><u>Prevalência do modelo patrimonialista</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Durante o Brasil Colônia, a administração pública no Brasil estava atrelada ao Estado absolutista português, sendo que, com o Império, mesmo com a inserção de algum aparato burocrático, prevalece a gestão centralizada do Estado, onde não há separação entre público e privado, e as ações públicas constituem-se em extensão do poder do administrador. - <u>Principais problemas:</u> nepotismo, corrupção, ausência de planejamento.
1930-1940	Assistência populista	<ul style="list-style-type: none"> - Atuação junto à questão social que, antes vista como caso de polícia, passa a ser vista como caso de política e objeto de atuação do Estado populista; - Caráter de vigilância e de controle social; - Criação do Conselho Nacional de Serviço Social, órgão responsável pelas escolhas das entidades que iriam receber subvenções estatais. 	<p><u>Presença de elementos dos modelos patrimonialista</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A organização burocrática do Estado brasileiro ganhou novos contornos, a partir de 1930, com a criação do DASP. - Na Era Vargas, o aparato administrativo do Estado delineou-se a partir de um modelo burocrático, porém, a separação entre público e privado não se fazia presente de forma muito nítida nas ações assistenciais, diante da prevalência de ações populistas, assistencialistas e patrimonialistas. - Na Assistência Social, a criação de um órgão para escolher as entidades que seriam subvencionadas demarca a possibilidade de racionalizar a distribuição de recursos a partir de critérios. No entanto, irá predominar o patrimonialismo, considerando que tal Conselho funcionou atrelado à cultura patrimonialista

			<p>brasileira e atendendo aos interesses tuteladores varguistas.</p> <p><u>Principais problemas:</u> corporativismo estatal, nepotismo, corrupção, ausência de planejamento, excesso de formalismo, ineficiência e clientelismo.</p>
1940-1960	Assistência desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da primeira grande instituição de Assistência Social, a Legião Brasileira de Assistência; - Promoção de apoios com forte enfoque assistencialista em conformidade com as diretrizes do Estado desenvolvimentista; - Desenvolvimento de ações voltadas para a formação do trabalhador por meio das instituições SENAI, SESI, SESC e SENAC; - Ênfase no atendimento à maternidade e à infância. 	<p><u>Modelo burocrático, porém, sem ultrapassar os rancos do patrimonialismo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A burocracia continua a ser incorporada na administração pública, a partir de um caráter desenvolvimentista e funcional às determinações de desenvolvimento do capitalismo; - A organização da Assistência continuará, porém, sem conseguir ultrapassar os resquícios do patrimonialismo. <p><u>Principais problemas:</u> corporativismo estatal, nepotismo, corrupção, fragilidade de planejamento, excesso de formalismo, ineficiência, clientelismo.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - Burocratização dos programas ofertados pela LBA, com a criação de critérios, metas e especificação do público; - Expansão dos programas para públicos e ações diversificadas; 	<p><u>Modelo burocrático convivendo com o patrimonialismo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - A gestão da Assistência Social, a partir da pontualidade, segmentação e fragmentação das ações, bem como da ênfase nas ações comunitaristas;

<p>1960-1988</p>	<p>Assistência Comunitarista</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase no desenvolvimento de comunidades, com incentivo à inclusão produtiva para enfrentamento das situações de pobreza; - Presença de serviços sociais em estados e municípios (SERSE; SERSOM). - Ênfase nas mobilizações comunitárias para que essas, por seus próprios meios, pudessem contribuir com a resolução dos problemas que lhes afetam; - Serviços comunitários empreendidos pela Igreja Católica (Pastoral da Criança etc.); - Incentivo à atuação das Organizações Não Governamentais (ONGs). 	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporação da Assistência Social com a designação de política social. <p><u>Principais problemas:</u> nepotismo, corrupção, fragilidade de planejamento, excesso de formalismo, ineficiência e clientelismo.</p>
<p>1988 a 1993</p>	<p>Assistência como direito</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Colocação da Assistência Social no Tripé da seguridade social; - Assistência Social como direito na LOAS. 	<p><u>Transição para a gestão democrática.</u></p> <p>Defendido no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, diante das determinações postas pela ideologia neoliberal, dificuldade de afirmação da Assistência Social como direito, com a regulamentação da Lei Orgânica específica;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tentativa de adequação da estrutura da LBA para atender à necessidade de uma gestão democrática e participativa, com base no controle de resultados no âmbito da política de Assistência Social. <p><u>Principais problemas:</u> baixo nível técnico, sobretudo nas instâncias municipais, insuficiência de recursos para o financiamento das ações.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de Draibe (1990), Siqueira (2009); Yamamoto; Carvalho (2014), Sposati (2007), Prado Junior (1972), Silva (2013), Brasil (1993, 2004, 2009, 2012).

A síntese do quadro evidencia que a Assistência Social foi construída como um campo da ação privada, com a oferta de serviços pontuais, pouco sistemáticos, fundamentados na benemerência e na caridade, além de não guardar qualquer vinculação com a responsabilidade estatal. Somente após a sua inclusão no rol da Seguridade Social e na produção da sua legislação específica é que a concepção de direito, associada à necessidade de provisão e responsabilidade estatal, exige uma ação positiva dos governos. Tal processo encontra limites pelo alinhamento do Estado brasileiro à ideologia neoliberal. Nos anos 90, em meio ao processo de Reforma do Estado, a assistência sofre uma mudança de curso e retoma elementos que pareciam superados pela nova legislação, mas que aparecem com uma aparência modernizadora e direcionada para uma forte sensibilização e mobilização da sociedade.

Todos esses desdobramentos precisam ser analisados, levando em conta os avanços constitucionais e a lógica gerencialista direcionada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, conforme será analisado no próximo tópico.

2.3 A gestão da Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988: avanços no Marco Regulatório X Contrarreforma do Estado

A Carta Constitucional de 1988 trouxe avanços significativos no que tange ao reordenamento do sistema de proteção social, com base em princípios universalistas, assim como o reconhecimento das demandas sociais, na estruturação da Seguridade Social, afirmada em seu Art. 194, que integra e reconhece a Saúde, a Previdência e a Assistência Social como responsabilidade pública estatal. Mais que o reconhecimento legal, abre-se espaço para a construção do Estado Social brasileiro com tendências universalizantes, pautado pela lógica de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada, voltado para a estruturação de serviços e benefícios que iriam, em seu conjunto, garantir seguranças sociais à população brasileira.

Sobre a Reforma Neoliberal, faz-se pertinente compreender a inserção da ideologia na realidade brasileira, assim como a sua incorporação no Plano Diretor de Reforma do Estado, na perspectiva de identificar os elementos que fragilizaram a afirmação da Assistência social como política pública até os dias atuais. Na busca de aproximação com a temática, utilizamos como referência as análises de Behring (2008) sobre a Contrarreforma do Estado, que afirma que a ideologia ganha forte aceitação, sobretudo quando os países centrais começam a vivenciar a crise

do capitalismo, cuja manifestação se deu pela redução da taxa de lucro do capital. Em vista disso, a reação burguesa contempla, do ponto de vista ideológico, a retomada das ideias do liberalismo clássico, fundadas na mínima intervenção do Estado na vida econômica e social.

Nesse contexto, com a eleição de Fernando Collor, e, posteriormente, de Fernando Henrique Cardoso (FHC), aliados e representantes do projeto liberal conservador, a administração pública brasileira alinhou-se ao gerencialismo, ou modelo gerencial, que se destacou como a estratégia adotada pelo governo FHC, nos anos 1990, influenciada pela adoção das reformas neoliberais nos governos de Thatcher e Reagan, por exemplo, que propunham Reforma Administrativa do Estado, fomentadora da “Administração Pública Gerencial”, como alternativa de superação do modelo burocrático de organização.

Quando, nos anos 1990, o Estado brasileiro iniciou a Reforma Gerencial, vinculada ao Projeto Neoliberal de desresponsabilização estatal, apresentou, do ponto de vista institucional, de acordo com Souza Filho (2011), o Plano Diretor como estratégia para configuração de ajuste fiscal, materializado por meio de privatizações, terceirização, extinção de órgãos e focalização dos gastos sociais e, ainda, a mudança institucional na administração pública, traduzida pela centralização das decisões nos núcleos estratégicos, bem como pela flexibilização da administração pública, que passou a atuar com um quadro de trabalhadores terceirizados. É nesse contexto que, para Behring (2008, p. 178), o Plano Diretor ultrapassa uma mera reforma administrativa e alcança uma revisão do próprio “[...] conceito de Estado e uma refundação da relação Estado-sociedade”.

Na orientação do Plano Diretor, a Reforma Gerencial do Estado brasileiro possui uma dimensão institucional que pôde ser concretizada a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, com recomendações claras sobre as atividades que o Estado deveria responder.

O primeiro conjunto de recomendações seria as atividades exclusivas do Estado, que compõem o Núcleo Estratégico do Estado, materializado na administração pública pela Presidência da República e pelos Ministérios, bem como pelo Legislativo, Judiciário, e pelo Ministério Público. Entre os objetivos delineados para esse Núcleo estão o aumento da efetividade do Núcleo Estratégico, a modernização da administração pública burocrática, dotando-a de:

[...] capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado, realizados em parceria com a sociedade. (BRASIL, 1995, p. 45).

Assim, a gestão das ações competia ao Estado, que iria assumir uma gestão burocrática e gerencial. O segundo seria o Setor de Atividades Exclusivas, no qual a atuação estatal acontecerá na oferta de serviços que só o Estado pode realizar. Para tal, o Estado assumiria forma de gestão gerencial e a responsabilidade pela regulamentação, fiscalização, fomento, Segurança Pública e Seguridade Social Básica (BRASIL, 1995).

O terceiro seria o Setor de Atividades não exclusivas do Estado, que inclui os serviços que podem ser competitivos e repassados para o mercado, ou para organizações privadas sem fins lucrativos, e as atividades auxiliares (limpeza, vigilância, entre outros). Entre tais serviços, o documento aponta os serviços sociais de saúde, educação e assistência social, e os científicos. Por seu caráter competitivo, esses serviços passam a ser prestados pela iniciativa privada, e/ou pelas organizações sociais, ao passo que os serviços auxiliares seriam terceirizados, mediante contratos submetidos ao processo licitatório (BRASIL, 1995).

Este mecanismo de transferência de responsabilidade do setor público estatal para o setor “público não estatal”, composto pelas organizações sociais, ou seja, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, sob o argumento de que era necessário garantir eficiência e qualidade aos serviços, por meio de um programa de “publicização”, que lhe permita celebrar contratos de gestão com o executivo, para fins de repasse de recursos. Assim, a competência pela oferta dos serviços passava para o setor privado não lucrativo, e ao Estado competia a gestão gerencial.

Outro objetivo desse setor é fortalecer o “[...] controle social direto desses serviços por parte da sociedade, através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade, tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social”, além de estabelecer que, embora o Estado vá assumir os mecanismos de financiamento, “[...] a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento, via compra de serviços e doações” (BRASIL, 1995, p. 45).

Finalmente, o quarto conjunto de atividades foi o da produção para o mercado, que era composto pelas empresas estatais, devendo o Estado dar continuidade ao processo de privatização e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados, e implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Como consequência desse processo, Montaño (2002) chama a atenção para o fato de que o Estado brasileiro irá responder à “questão social” por meio da precarização e da privatização. A primeira resposta está associada à precarização dos serviços públicos, que se manifesta pela ação estatal junto aos setores mais carentes da população; para tal, o Estado assume postura de focalizar a sua atuação em públicos necessitados, e dirigir sua atenção somente àqueles que não conseguem, pelo mercado, a satisfação das suas necessidades.

Já a privatização acontece, de acordo com Montaño (2002), de duas formas: por meio da re-mercantilização, na qual os serviços sociais são transformados em mercadorias e vendidos ao consumidor, e a re-filantropização das respostas à “questão social”, segundo Yazbek (1995), em que amplos setores da população que ficarão descobertos pela assistência estatal descentralizada, ao mesmo tempo não têm condições de ter suas necessidades providas pelo mercado, ficarão à mercê do atendimento das organizações da “sociedade civil”, por meio de práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, de ajuda mútua ou autoajuda.

É nesse contexto que, de acordo com Behring (2008), cria-se uma “dualidade discriminatória”: de um lado, os que podem pagar compram os serviços no mercado, amplamente estimulado a ofertar um cardápio de serviços, de acordo com a necessidade dos diferentes perfis de clientes; de outro, aos “pobres e miseráveis”, serviços precários, aos quais, muitas vezes, o cidadão precisa provar a condição de pobreza para ter acesso, configurando a lógica do que Fleury (1994) chama de “cidadania invertida”.

Uma boa síntese das mudanças processadas no Sistema de Proteção Social pós-Constituição Federal de 1988, pode ser encontrada em Draibe (1990), quais sejam:

- No campo político institucional, a descentralização político-administrativa merece destaque, tanto por ter sido bandeira de luta dos movimentos reformadores da década de 80 como por abrir espaço para uma aproximação da gestão com a realidade mais próxima dos sujeitos. No entanto, a autora adverte que esse processo também pode ser apropriado para justificar a redução de investimentos nas políticas sociais. Nas análises de Behring (2008), Souza Filho (2011) Soares (2001), o que se processou na nossa realidade foi a descentralização neoliberal, que transferiu para os municípios a responsabilidade pela gestão e operacionalização dos serviços, sem o suporte técnico e financeiro para tal;

- Na sociabilidade básica das políticas sociais, o destaque é para as novas relações entre Estado e Sociedade, em que esta última passa a ocupar espaços mais ativos de decisão, elaboração e implementação das políticas e, mesmo que isso não implique, necessariamente, o deslocamento de formas centralizadas de decisão para formas mais democráticas e populares, tem propiciado um certo nível de organização do usuário das políticas e de reivindicação em torno de suas demandas;
- Por fim, o reordenamento das relações de equilíbrio entre o estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo, no campo das políticas sociais, em que novas relações foram desenhadas na produção de bens e serviços sociais, tais como as parcerias público-privadas, a oferta de serviços, mediada pelo mercado, e as formas de solidariedade social ensejadas por diferentes tipos de organizações. Na concepção Da autora, não só contribuem para desburocratizar o acesso aos serviços e benefícios, do qual são exemplos as transferências diretas para as famílias. Destaca, ainda, a importância do Estado como principal provedor dos serviços sociais públicos de educação, saúde, entre outros.

Outro destaque apontado pelos autores Behring (2008), Souza Filho (2011) Soares (2001) é a tendência aos investimentos nos Programas de Transferência de Renda, como estratégia de implementação de uma renda mínima para os cidadãos, sobretudo para os que estivessem fora do mercado de trabalho.

Há que se considerar, contudo, que os avanços constitucionais na perspectiva democrática tivessem se estabelecido no Brasil dos anos 1990, “[...] a democracia permaneceu mais formal que substantiva, cortada pela ineficiência carente de vínculos sociais e de instituições socialmente sedimentadas” (NOGUEIRA, 2011, p. 43).

Assim, as mudanças incorporadas não foram suficientes para demarcar a alteração e a reforma do Estado no seu sentido político, pois o que de fato se operou foi uma focalização no Estado instrumental. Como se a adoção de tecnologias de gestão sob o “paradigma gerencial” fosse adequada às mudanças operadas e requeridas pelo processo de globalização. A ideia disseminada era de superar a burocracia, sinônimo de ineficiência e ineficácia para “[...] perseguir o caminho pós-burocrático” (NOGUEIRA, 2011, p. 51), com a administração pública gerencial, em que o foco são os resultados, em detrimento dos procedimentos, e no claro estímulo à competitividade, ou melhor, à introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.

O problema do Estado não é apenas técnico, mas, sobretudo, político, por isso, na visão de Nogueira (2011), a reforma administrativa da gestão só se sustenta se for combinada com a dimensão ético-política do Estado, coadunando com os anseios da sociedade, além de preocupar-se com uma dimensão racional-legal, fortalecendo a democracia.

Souza Filho (2011) afirma que todas essas mudanças implicam apenas a adequação da burocracia às novas determinações postas na sociedade capitalista atual, haja vista que não mudamos a base desse sistema, apenas a forma de produzir, que agora se torna flexível. Assim, a burocracia, como expressão dos interesses de classe, não é só um modelo de gestão, mas um instrumento de dominação. Além disso, todos os modelos de administração/gestão “[...] são formas de organização da estrutura burocrática” (SOUZA FILHO, 2011, p. 191), distinguem-se apenas pela forma como organizam a força de trabalho, na perspectiva do desenvolvimento capitalista.

No que se refere à gestão da Política de Assistência Social, segundo Pereira (2000), essa acaba sendo a área com acentuadas diferenciações em relação aos períodos anteriores, se considerarmos o conteúdo das demais constituições, já que obteve o reconhecimento legal como direito, abrindo, assim, a possibilidade de rompimento com a tradição do assistencialismo, da segmentação, e com o caráter contributivo. A sua regulamentação encontra-se nos artigos 203 e 204:

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 a 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 a 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:

- 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. (BRASIL, 2003, p. 130).

Os artigos constitucionais afirmam a responsabilidade estatal e o compromisso com o público especificado, ressaltando-se seu caráter destinado a quem deles necessitar, na provisão de benefícios e serviços, a partir de recursos alocados no orçamento público e coordenados pela instância federal, mas compartilhados com as outras esferas de governo e com a sociedade civil. As inovações não são apenas legais, mas remetem às concepções de cidadania e de Estado Democrático de Direito, de modo que as relações com a sociedade civil são priorizadas, e os direitos civis políticos e sociais são assegurados no campo jurídico formal e exigem uma positividade na ação estatal.

No campo da gestão, o Art. 204 estabelece duas diretrizes que devem orientar a organização da Política, destacando a necessidade de descentralização das suas instâncias decisórias e executoras, estabelecendo a necessidade de criar canais de comunicação e de participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento das ações da referida Política. Esse quadro vai demandar aos entes federados um conjunto de medida que vai desde a regulação específica à estruturação de órgãos, ao planejamento, à alocação de recursos, à estruturação de áreas administrativas para gerir o processo e a implantação de instâncias de diálogo e de controle da sociedade, sobre a ação do Estado.

A regulação em Lei Orgânica específica envolveu o conjunto de “movimentos pró-Assistência Social”, entre os quais se destacam a Frente Nacional dos Gestores Municipais e Estaduais, os Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, além de pesquisadores de várias universidades (SPOSATI, 2008). Enquanto isso, ainda no início dos anos 1990, a LBA teve seu Estatuto aprovado pelo Decreto nº 12, de 18/01/1991, assumindo a responsabilidade de:

Art. 2º Participar da formulação da Política Nacional de Promoção e Assistência Social, bem assim estudar e planejar as medidas necessárias a sua execução, em proveito da população destinatária de seus serviços e especialmente:

I - participar do Sistema Nacional de Promoção e Assistência Social, integrado ao MAS;

II - elaborar normas e planos de aplicação de recursos, de uniformização de procedimentos a serem adotados sobre os regimes orçamentários e programáticos das entidades executoras de programas e projetos desenvolvidos com a sua coparticipação;

III - garantir o acesso da população de baixa renda a programas de Assistência Social, de modo a englobar, prioritariamente, a assistência pré-natal, o reforço alimentar, o apoio e assistência à criança e à família, o amparo à velhice, o desenvolvimento comunitário e a assistência judiciária;

IV – destinar recursos, de forma a garantir o cumprimento do que dispõe o inciso I, do art. 204 da Constituição;

V - realizar campanhas para a solução de problemas sociais de natureza temporária, cíclica, intermitente, ou que possam ser debelados ou erradicados por esse meio;

VI - obter incentivos para a realização de programas para melhoria das condições de vida das famílias de baixa renda;

VII - celebrar convênios, acordos ou ajustes com entidades públicas e particulares, compreendendo empresas, associações e demais instituições assistenciais e filantrópicas, para a execução de programas de promoção e Assistência Social, desde que aptas a alcançar esse objetivo;

VIII - participar no custeio de programas de natureza social de entidades privadas, previamente aprovados pela LBA;

IX - observar as peculiaridades de cada região do País, no atendimento das suas necessidades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, atuando como fator de dinamização dessas comunidades. (BRASIL, 1991, p. 1).

O Estado brasileiro passou a operar com uma definição incipiente de regulamentação para Assistência Social, compatível com os princípios definidos para a gestão da Assistência Social, como política pública, com planejamento, normatização, uniformização e definição de recursos. Na prática, a afirmação da Assistência Social foi tensionada pelo descaso do então governo Itamar Franco, que ignorou essa área e não encaminhou quaisquer providências para reestruturação da LBA, e dotação e condições técnicas e financeiras capazes de fomentar a estruturação do órgão para que tivesse condições de efetivamente formular uma Política de Assistência Social que materializasse os dispostos nos princípios constitucionais (BOSCHETTI, 2003).

Assim, mesmo assegurada como direito na Constituição Federal, o Estado brasileiro continuava a resistir a seu reconhecimento e a sua implementação, tanto que só foi regulamentada em 1993, com a promulgação da Lei 7.212/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993), depois de um veto ao Projeto de Lei inicial, no governo de Fernando Collor de Melo, e várias alterações no Projeto de Lei aprovado (SPOSATI, 2004).

A LOAS estabelece que entre as atribuições da Assistência Social estão: a garantia de provisão de ações voltadas para o atendimento a famílias, gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, desempregados afetados em suas necessidades básicas. Além disso, amplia a proteção social com base não contributiva, ao estabelecer a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como uma renda mínima para idosos com mais de 70 anos e para pessoas com deficiência incapacitante para o trabalho e para os atos da vida independente, e que não têm como prover sua subsistência ou tê-la provida pela família.

O reconhecimento legal da Assistência Social como política pública coloca como desafio para gestores, técnicos e usuários o entendimento dessa política como parte do sistema de Proteção Social Brasileiro, que integra o conjunto da Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência

Social, o que implica a responsabilidade pela oferta de programas, projetos e serviços que atendam a um patamar compatível com a cidadania.

No que se refere à gestão, a LOAS incorpora as diretrizes constitucionais e estabelece como diretrizes:

- (I) descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- (II) a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas de controle das ações em todos os níveis;
- (III) e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera dos governos. (BRASIL, 1993, p. 1).

A orientação estabelecida nas diretrizes da legislação aponta para o reconhecimento da primazia do Estado na organização, na gestão e na oferta de serviços e benefícios, a partir da organização de um sistema descentralizado e participativo, com responsabilidades definidas entre os governos em suas três esferas, com destaque para o município, que assume o papel central na execução da Política. Além disso, abre a possibilidade de oferta de serviços pelas entidades e organizações de Assistência Social, desde que de forma complementar. Outro ponto fundamental foi que a lei assegurou a participação da sociedade, por meio de instâncias deliberativas, como os Conselhos, que assumem a responsabilidade de formular, definir, acompanhar e controlar o desenvolvimento da Política de Assistência Social, o que remete à necessidade de reorganização do aparato burocrático estatal.

Trata-se da configuração de uma estrutura institucional que materialize a gestão democrática e participativa com reflexos diretos na dinâmica da construção da Política. Em seu Artigo 11, a lei estabelece que “[...] as ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1993, p.1).

Há que se considerar, contudo, que a institucionalidade da gestão democrática na perspectiva posta na LOAS é fortemente atingida pela reforma de cunho neoliberal que é implementada no país nos anos 90, que tem rebatimentos diretos na implementação dos direitos sociais conquistados e na implementação das políticas sociais. O que aconteceu foi a demonstração de um gradativo afastamento do Estado Social e a configuração do Estado Neoliberal na garantia dos mínimos sociais à população pobre brasileira, sendo que, em contrapartida, tem estimulado a

participação da sociedade civil por meio do estabelecimento de parcerias no desenvolvimento das ações.

No contexto em cena, a Assistência Social, embora regulamentada, não consegue avançar no campo da concretização da formação prevista. A LBA foi extinta em 1995, por meio do art. 19, inciso I, da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, no bojo de um amplo movimento de reforma de cunho conservador, amparada no ideário neoliberal que buscava inserir o país na economia globalizada mundial. Para tal, além da modernização tecnológica, fazia-se necessária, de acordo com Pereira (2000), a “estabilização da economia”, a “liberalização do comércio”, “a reforma tributária” e a “privatização”. Tudo isso remete ao próprio reordenamento da máquina estatal, que precisava reduzir o gigantismo e a massa de burocracia, para adquirir um perfil mais gerencial. O período foi marcado, ainda, pela redução das ações do Estado no campo social e pelo retorno às práticas assistencialistas e ao caráter seletivo e centralizador das políticas sociais (PEREIRA, 2000).

A Medida Provisória nº 813 criou o Programa Comunidade Solidária, em 1995, com o objetivo de desenvolver ações focalizadas na pobreza, por meio da articulação do governo e da sociedade, na perspectiva da potencialização das estruturas e dos recursos públicos. O Programa se opõe à universalização preconizada pela LOAS, ao tempo em que se concentra em grupos focalizados, sob o argumento neoliberal de que é necessário priorizar o atendimento a determinados grupos socialmente fora dos circuitos da vida econômica e social, sob a lógica da discriminação positiva. Além disso, acaba por deslocar a ação do Estado para a sociedade, atualizando “[...] a noção antidemocrática de cidadania regulada, onde só aqueles que formalmente são requisitados pelo sistema produtivo poderão usufruir de algum tipo de direito social e da atenção do Estado” (PAIVA, 1995 *apud* SILVA e SILVA *et al.*, 2001, p. 81).

Outro ponto a destacar sobre o Programa é que a sociedade é convocada para ofertar serviços e dispensada da gestão do Programa, que possui instâncias de decisão centralizadas na Secretaria Executiva do Programa e no Conselho Nacional do Comunidade Solidária, composto por pessoas de indicação pessoal do Presidente da República e que, em geral, não guardavam qualquer vinculação/interlocução com os movimentos sociais e os sindicatos (SILVA e SILVA *et al.*, 2001).

Apesar de haver retrocesso na discussão e na implementação do conteúdo da LOAS, um avanço que pode ser destacado nesse período foi a concessão do Benefício de Prestação

Continuada, que passou a vigorar a partir de 1996, além da implementação de alguns programas de caráter nacional, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

Por outro lado, o discurso da “construção democrática” passa agora a fazer parte da defesa dos dois projetos em curso: o da esquerda, que defende a implementação da gestão democrática nos moldes da Constituição Federal de 1988, e o projeto neoliberal, para quem a democracia acaba por se configurar em uma responsabilização da sociedade na oferta de serviços públicos. Assim, para Dagnino (2005, p. 97), tais projetos apontam “[...] para direções opostas, e até antagônicas; ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”.

A aprovação aconteceu no contexto da Contrarreforma do Estado brasileiro, operada sob os ditames do ideário neoliberal, de desresponsabilização do Estado com as problemáticas sociais e de privilegiamento da implantação de programas pontuais, com forte tendência ao repasse para a sociedade de ações de enfrentamento da pobreza (SADER; GENTILI, 1995).

A década de 1990 também foi marcada pela fragilização do aparato burocrático estatal responsável pela gestão democrática e implementação das políticas públicas, fortalecida pela lógica de redução do Estado proposta pela Reforma. Em relação à Assistência Social, por exemplo, foram ofertados programas para públicos definidos, sem amadurecimento no campo da definição de sua especificidade, assim como na oferta continuada de serviços.

No caso brasileiro, há que se ressaltar a forte tendência de repasse, para o mercado e para a sociedade civil, das funções de oferta de serviços públicos. Foi o que aconteceu com a Política de Assistência Social nos anos 1990. Quando alcançou a legitimidade com a promulgação da LOAS, foi retardada com a implementação do Programa Comunidade Solidária, com claro incentivo ao voluntariado no enfrentamento às questões sociais.

Além disso, o enfoque do modelo de gestão gerencial brasileiro manifestou-se, também, na definição das metas e nos resultados obtidos, visando dar efetividade à oferta de serviços ao cidadão, por meio de uma flexibilização dos processos, considerando que não está centrada nas normas e nos procedimentos, como no modelo burocrático, mas visa, notadamente, promover a eficiência, desde a formulação até a execução, o monitoramento e a avaliação da política pública, com objetivos definidos, coordenação das ações e padronização de procedimentos, objetivando alcançar os resultados almejados, como produto final que deverá impactar junto ao cidadão usuário,

sobretudo no âmbito das políticas públicas (famílias atendidas/acompanhadas, idosos atendidos, redução da pobreza e da extrema pobreza, dentre outros) (JANUZZI, 2005).

Assim, embora a regulamentação da Política Assistência Social, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social tenha sido um avanço, não logrou grande êxito na implementação dessa política. Mesmo assim, consideramos que os anos 1990 foram fundamentais na construção da base da arquitetura administrativo-organizativa que daria materialidade à expansão da Política de Assistência Social nos anos 2000.

No nível federal, Boschetti (2003) assinala que a reestruturação no campo da Assistência Social só iniciaria em 1995, quando a LBA foi extinta e foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, com uma Secretaria de Assistência Social (SAS) que, em 1998, seria transformada em Secretaria de Estado de Assistência Social. Tal Secretaria atuou como órgão federal responsável pela coordenação e execução da Política de Assistência Social, em conjunto com os Escritórios Representativos da Secretaria de Assistência Social, com a justificativa de trabalhar a transição para o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, mas que, na prática, continuava a centralização político-administrativa, já que esses escritórios atuavam apenas na elaboração de programas e de projetos, e no repasse de verbas para que os municípios o executassem.

Outro avanço foi em 1998, com a aprovação da primeira versão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que seria publicada em 1999; e das Normas Operacionais Básicas da Assistência Social, em 1997 e em 1998, que instrumentalizaram “[...] os gestores e técnicos da Assistência Social para atuação sob a nova sistemática de cooperação técnica, acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações da Assistência Social em todo o país” (BOSCHETTI, 2003, p. 129).

A Norma Operacional Básica de 1999 criou dois importantes instrumentos de gestão da Política: a Comissão Intergestora Bipartite (CIB) nos estados, composta por representantes das secretarias estaduais e municipais; e a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), na instância federal, composta por representantes das secretarias estaduais, municipais e do governo federal. Tais instâncias, com a responsabilidade de “[...] deliberar sobre os processos de habilitação dos municípios, assim como de acompanhamento da gestão, discussão dos critérios de transferência e participação na definição de estratégias e ampliação de recursos” (BOSCHETTI, 2003, p. 131).

Então, assistimos à corrida dos municípios para a implantação de secretarias específicas de Assistência Social, dos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Fundos Municipais de Assistência Social, para atender às exigências de habilitação da gestão postas na LOAS e nas Normas Operacionais Básicas de 1996 e 1997, como a implantação dos Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social e a elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social.

As normativas em questão estabelecem a necessidade de definição de uma estrutura operacional, em nível municipal, que contemple uma gestão descentralizada e participativa planejada, a partir do conhecimento da realidade local e da construção de indicadores e metas que materializem o atendimento às demandas postas pelo público da Assistência Social, assim como a definição de fontes de financiamento e ações empreendidas.

Outra exigência é a formação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) como instância de deliberação colegiada e composição paritária (metade dos representantes da sociedade civil e metade representantes do poder público) do sistema descentralizado, com caráter permanente, com a responsabilidade de atuar na formulação, acompanhamento e avaliação dos resultados da Política de Assistência Social.

Para dar conta das novas demandas, fez-se também necessária a estruturação do Órgão Gestor da Assistência Social como responsável pela gestão municipal da Assistência Social, e pela coordenação, planejamento, execução e avaliação dos serviços e benefícios, em conjunto, em consonância com as deliberações do Conselho. Além disso, as Normas Operacionais Básicas (NOBs) estabeleciam a necessidade de criação do Fundo Municipal de Assistência Social como instrumento de alocação e gestão financeira e orçamentária dos recursos específicos da Assistência Social.

Considera-se um avanço na construção de uma estrutura de gestão com padrões mínimos de habilitação ao sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. No entanto, é preciso considerar que as mudanças foram acontecendo sem, contudo, levarem em consideração as particularidades dos municípios, estados e regiões, em face da diversidade territorial presente em um país com grandes dimensões continentais.

Mesmo assim, vamos assistir à corrida dos municípios para implementação desse sistema, quando precisaram estruturar órgãos gestores, planejamento, formação dos conselhos e mecanismos de alocação de recursos. É o que podemos observar na pesquisa sobre o Perfil dos

Municípios brasileiros no que tange à Gestão Pública, mais particularmente na formação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social:

Tabela 1-Perfil dos municípios brasileiros no que tange à gestão da Assistência Social em 2000

População do Município	Total	Existência de Conselho Municipal de Assistência Social		Existência de Fundo Municipal de Assistência Social	
		SIM	NÃO	SIM	NÃO
Até 5.000 habitantes	1.371	1.216	155	619	526
De 5.001 a 20.000 habitantes	2.688	2.512	175	1.392	1.025
De 20.001 a 100.000 habitantes	1.275	1.230	45	880	327
De 100.001 a 500.000 habitantes	194	188	06	169	16
Mais de 500.000 habitantes	32	32	0	32	0
TOTAL	5.560	5.178	381	3.092	1.984

Fonte: Brasil, 2001. IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

Em conformidade com a referida pesquisa, havia 5.178 Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) no Brasil, o que representava 93,13% da totalidade dos municípios brasileiros. Sobre a formação dos Conselhos, para além de uma exigência constitucional, trata-se de um mecanismo conquistado pela sociedade brasileira na luta pelo estabelecimento de práticas mais democráticas na gestão da Política de Assistência Social, pois pressupõe a paridade entre sociedade civil e representantes do governo, e entre suas pautas de discussão está a deliberação sobre o planejamento, acompanhamento e fiscalização da ação pública.

A formação desses Conselhos, ao longo da década de 1990, representou um grande avanço, no que tange à implementação de mecanismos que possibilitem a democracia participativa na gestão da Política de Assistência Social. No entanto, é necessário reconhecer que existem limites às práticas conselhistas em todo o território nacional, que são postas pela própria agenda neoliberal presente na orientação da gestão pública brasileira.

Segundo Raichelles (2015, p. 342), “[...] instala-se o confronto entre as formas de cooptação política e formas autônomas de representação, decorrendo daí que as tendências integradoras e cooptadoras minem, frequentemente, as possibilidades de fortalecimento dos espaços de controle social, como os conselhos”.

Outro aspecto a destacar é a formação dos Fundos Municipais de Assistência Social, que se constitui no conjunto de contas com recursos alocados nas três esferas de governo, para financiar serviços, programas e projetos da Assistência Social. Além da exigência posta aos gestores, no Art. 30 da LOAS, para formação dos Fundos, a Lei nº 9.720/98, ao acrescentar parágrafo único ao art. 30 da LOAS, exigiu a comprovação de recursos próprios do município destinados ao financiamento da Assistência Social, a partir de 1999, como condição para recebimento dos recursos federais. Nesse diapasão, o quadro acima mostra que 56,6% dos municípios já possuíam Fundo Municipal próprio, um percentual bem abaixo do que o referente à formação dos Conselhos, o que demonstra a dificuldade de reconhecimento da Assistência Social como política pública, com definição clara dos recursos e gestão de forma democrática, já que os recursos alocados no Fundo devem ser geridos com anuência do Conselho.

Ainda na década de 1990, em conformidade com Castelo (2012, p. 623), foram observados os danos sociais da agenda neoliberal, com “[...] baixas taxas de crescimento, desequilíbrios nos balanços de pagamentos (com graves crises cambiais), déficits públicos crescentes e aumento das dívidas públicas internas”. E os efeitos sobre expressões da “questão social” também foram desastrosos: aumento do desemprego estrutural e do pauperismo (absoluto e relativo), e perda de direitos sociais básicos, como a precarização das relações trabalhistas e a privatização de bens públicos, como saúde, previdência e educação.

Aos delineamentos postos pelo Estado brasileiro nos anos 90 são fundamentais para compreender os rumos que seriam construídos nos anos 2.000 assim como para evidenciar os traços de continuidades e mudanças, como iremos aprofundar no próximo capítulo.

3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 representou importante marco no processo de construção da Política de Assistência Social, seja pelo seu caráter normativo, seja pelos desdobramentos que ensejou, dentre os quais, destacam-se, eminentemente, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, e a implantação do Sistema Único da Assistência Social, em 2005.

Nesse contexto, o planejamento e a execução da Política de Assistência Social no Brasil foram marcados também por profundas alterações decorrentes do processo de globalização que, em conformidade com Ianni (1991), intensificou-se após a década de 1990, com repercussões no âmbito político, econômico, social e cultural.

Para Almeida e Silva (2005), a colocação da Assistência Social no tripé da Seguridade Social, como direito do cidadão e dever do estado, foi um significativo avanço no campo formal, mas o conjunto de regulamentações que compôs o arcabouço da referida política, após a Constituição Federal de 1988, por si só, não é capaz de alterar as históricas práticas assistencialistas e filantrópicas que perpassaram a Assistência Social no Brasil.

Em conformidade com Brevilheri e Pastor (2013, p. 353), “[...] as últimas décadas foram marcadas por profundas mudanças na trajetória da política de assistência social brasileira que, tradicionalmente, foi desenvolvida com base na caridade e na filantropia”, buscando a superação das ações assistencialistas e clientelistas que caracterizaram historicamente a prática da Assistência Social no Brasil.

Com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8742) foram regulamentados os dispositivos constitucionais necessários à operacionalização da Política de Assistência Social, estabelecendo uma gestão descentralizada, participativa e democrática da assistência social, com a participação das três esferas de governo.

Contudo, cabe destacar que a implantação da LOAS no Brasil ocorre concomitantemente com o processo de reforma do Estado, em atendimento às diretrizes do capitalismo, tendo como escopo a redução dos gastos públicos. Apesar dos avanços preconizados pela LOAS, em “[...] 2003, ano em que a LOAS completava dez anos, a assistência social ainda não havia se constituído como uma política de seguridade social” (BREVILHERI; PASTOR, 2013, p. 353).

Assim, na presente seção, trabalhar-se-á como a Gestão democrática e participativa do SUAS foi sendo construída, a partir dos anos 2000, assim como as mudanças ensejadas pelas regulamentações que orientam a gestão do sistema e que se constituem nos principais instrumentos orientadores da condução das práticas de gestão no âmbito dos municípios.

3.1 A Política de Assistência Social a partir de 2003 e o Sistema Único de Assistência Social

No capítulo anterior, acompanhamos a trajetória da gestão da Assistência Social, destacando a sua afirmação como política social pública e sua função no contexto da Seguridade Social e do Sistema de Proteção Social brasileiro, a fim de que pudéssemos perceber as mudanças ensejadas, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, quando alcança o status de direito social, para então apresentarmos o panorama do contexto social, econômico e político que corroboraram para que a implementação dos dispostos constitucionais, mais tarde regulados pela Lei Orgânica de Assistência Social, encontrassem dificuldades de implementação nos anos 90.

De qualquer forma, destacamos que embora a implementação da LOAS tenha sido tensionada pela contrarreforma do Estado brasileiro, a década de 90 permitiu que os municípios brasileiros organizassem uma estrutura incipiente para a implementação das ações em curso, como exigência do aparato regulatório que começava a surgir ainda nesse período.

No entanto, durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva aconteceu uma “[...] mudança de rota no tocante às resistências que todos os seus antecessores exerceram contra a consolidação jurídica e institucional desta política pública de Seguridade Social” (SILVA, 2012, p. 167), chegando a ganhar uma “[...] centralidade no sistema brasileiro de proteção social”. Ante o exposto, cumpre-nos destacar que determinações foram responsáveis por essa mudança de curso, a ponto de tornar a assistência social a grande política pública desse governo para, então, estabelecer vínculos entre a ideologia que sustentou a sua expansão e os mecanismos de gestão que foram desenhados nessa perspectiva.

Nesse esforço, tomamos como referência a análise de Fagnani (2011), que subdivide as ações desenvolvidas na política social brasileira em dois períodos: “Mudança ou continuidade (2003-2005)?” e “Ensaio Desenvolvimentistas (2006-2010)”.

No que se refere ao período de 2003 a 2005, o autor (2011) afirma que a estratégia do governo ficou indefinida, haja vista que conviveu com a tensão entre o Estado Mínimo, defendida,

sobretudo, por representantes da área econômica do governo, como o Ministério da Fazenda, e a implementação dos direitos universais, reclamada pelos movimentos sociais e pelos dispositivos da gestão democrática, como os Conselhos, que foram criados a partir da Constituição Federal de 1988 e da implementação das políticas sociais públicas. No entanto, o que predominará será a ortodoxia liberal que vinha em curso desde os anos 90. Como determinações econômicas para tal, a crise expressa no aumento da inflação, da taxa de juros, do risco Brasil, a redução das reservas internacionais, a negatividade das transações correntes associada à elevação da dívida externa e a dívida líquida do setor público, além da reduzida taxa de crescimento econômico.

No campo político, era a primeira vez que o governo, que tinha como bandeira a defesa do Projeto democrático-popular do Partido dos Trabalhadores, era eleito no Brasil, o que imprimia um certo grau de desconfiança com relação aos rumos da economia do país. A opção encontrada para enfrentar esse cenário foi a manutenção da mesma política econômica já adotada no governo FHC.

Já na área social, as mudanças, também ínfimas, considerando que o Ministério da Fazenda impôs a focalização do gasto social nos segmentos mais pobres, tomando como referência os critérios de definição de pobreza já adotados pelo Banco Mundial. Além disso, outras Reformas ingressam na agenda política, como a reforma sindical, trabalhista, tributária e previdenciária¹¹, e trarão efeitos sobre o Sistema de Proteção Social Brasileiro.

No campo da reforma tributária, a tendência será a redução da tributação sobre o capital, o que implicará a alteração das bases de financiamento do Orçamento da Seguridade Social, além do aumento da taxa de Desvinculação da Receita da União, mecanismo criado ainda no governo FHC, que permite a retirada de volumes de recursos da Seguridade Social para garantir o pagamento dos juros da dívida, de modo que o país alcance o *superavit* primário¹². Outro golpe no Sistema de Proteção Social brasileiro foi a Reforma da Previdência Social, que entre outras medidas, conseguiu acabar com a aposentadoria integral para os novos ingressantes no serviço público federal (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Fagnani (2011) adverte ainda que a indefinição da estratégia social nesse período pode ser constatada com a adoção do Programa Fome Zero, que tinha como objetivo canalizar as ações já desenvolvidas nos ministérios, no combate à fome, além de atuar com:

¹¹ Para detalhamento da proposta das reformas, consultar Fagnani (2011).

¹² Um estudo aprofundado sobre o Fundo Público e a Política Social pode ser encontrado em Boschetti e Salvador (2006); Behring e Boschetti (2011).

Reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, programas de geração de trabalho e renda, desoneração tributária dos alimentos básicos, distribuição de alimentos, merenda escolar, programa de alimentação do trabalhador; produção para consumo próprio, bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, construção de cisternas para armazenamento de água. (GRAZIANO DA SILVA *et al.*, 2010 *apud* FAGNANI, 2011, p.10).

O Programa Fome Zero tinha o claro objetivo de implementar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que teria o caráter articulador e seria dissociada da Política de Assistência Social. Para tal, contou com três instâncias responsáveis pela formulação e implementação da Política de Segurança Alimentar, que estariam diretamente ligadas à Presidência da República, quais sejam: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA); o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA); e a Assessoria Especial de Mobilização do Programa Fome Zero.

No que se refere à gestão da Política de Assistência Social, um primeiro ponto a destacar é que não existia qualquer indicativo de implementação do sistema público da Assistência Social, nos moldes regulamentados pela Lei Orgânica de Assistência Social, tanto que o Programa Fome Zero não ficou sob a responsabilidade da Política de Assistência Social. Cabe ressaltar a luta dos profissionais da área, entre os quais, o Conselho Federal de Serviço Social, para que o Programa fosse incluso na proposta de governo para a Assistência Social, “[...] com envio de cartas e documentos de grupos específicos para a assessoria da campanha do então candidato” (PAIVA; LOBATO, 2011, p.167).

Em outubro de 2003, o Programa Fome Zero seria substituído pelo Programa Bolsa Família, criado inicialmente pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que mais tarde foi transformada na Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, tornando-se o principal programa do Governo Lula. Em linhas gerais, o Programa unifica outros Programas de Transferência de Renda criados anteriormente, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-gás e Cartão Alimentação. No geral, o Programa cumpre com a anunciada agenda do Ministério da Fazenda, focaliza atenção nos segmentos mais pobres da população.

Outro ponto a destacar é que mesmo com uma política indefinida, os espaços de controle democrático tiveram um papel de pressão significativo, e reorientaram a ação do governo na perspectiva de implementação das Políticas de Seguridade Social e, em particular, da Política de Assistência Social.

Cabe ressaltar, que no âmbito da Política de Assistência Social, desde 1995, já havia sido deliberada a implantação de um sistema único, porém, havia significativas dificuldades na construção da assistência social enquanto política pública, em decorrência da existência de ações assistenciais “sobrepostas, descontínuas, fragmentadas e sem impacto”, com uma reduzida participação do Estado “no enfrentamento à pobreza”. Visando à superação dessas fragilidades, a IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) deliberou pela construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), foram definidas as bases para o novo modelo de gestão da política de Assistência Social, com significativos avanços no que se refere “[...] ao marco teórico, à estrutura organizativa e aos mecanismos de gerenciamento e controle” (BREVILHERI; PASTOR, 2013, p.353).

O lapso de tempo de mais de 10 anos entre a LOAS (1993) e o SUAS (2005) marcou a ausência do Estado na implementação da Política, mas mesmo de forma lenta, também lançou as bases para a construção do modelo de gestão vigente na Política de Assistência Social, tendo como base, dentre outros, a participação, o controle social e a descentralização, que se constituíram nas bases da racionalidade de gestão do Sistema Único da Assistência Social nos anos 2000.

Assim, compreendemos que o referido período SUAS criou as bases políticas e ideológicas necessárias à promoção de uma regulação no campo formal, pautada na participação, no controle social e na descentralização, capaz de dar um norteamento para a implementação de um sistema de Assistência Social, no âmbito nacional, estadual e municipal.

Também como uma necessidade posta a partir das demandas de estrutura da gestão da política, ainda em 2004 o governo federal reordenou o Ministério da Assistência Social, que passou a ser chamado de Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, passando a ser responsável pela Política de Segurança Alimentar, a Política de Assistência Social e a Política de Transferência de Renda (FAGNANI, 2011). Na análise de Silva (2012, p. 180), o nome da pasta sugere:

Uma aversão ao seu reconhecimento como estratégia de promoção social e uma identificação equivocada da Assistência Social com as históricas práticas assistencialistas que se realizaram em seu nome e que, portanto, precisariam ser negadas – e opta pela nomenclatura de “Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, que também parece-nos, primeiro, explícita a fome como principal foco de atenção da política e, segundo, coloca-a em situação de externalidade ao *desenvolvimento social*.

Ainda na análise da autora, a externalidade reside no fato de que o desenvolvimento social só será alcançado pela via da colaboração entre as classes, na perspectiva de que é produto e resultado do desenvolvimento econômico.

Acrescentamos, às análises da autora, a dificuldade do Estado brasileiro em reconhecer a particularidade da Assistência Social no contexto do Sistema de Proteção Social e, ao mesmo tempo, de valorizá-la como tal, e a exemplo das demais políticas de Seguridade Social que possuíam um Ministério próprio. Parece-nos propício inferir, ainda, que a herança da Assistência Social Desenvolvimentista implementada pela LBA, é responsável por um conjunto de ações pulverizadas de outras políticas públicas, com a destinação específica para a população pobre. Assim, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome estaria com a missão de desenvolver um conjunto de políticas focalizadas, especificamente, para a população pobre.

Um instrumento que expressa o avanço na implementação do SUAS, com orientações para sua implementação padronizada em todo o território nacional, foi a aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005), que definiu as ofertas dos serviços, os níveis de gestão, as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, bem como o financiamento da política de assistência social, com a habilitação do conjunto de municípios, com o controle social exercido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, e os respectivos órgãos, nas esferas estaduais e municipais.

O segundo período destacado por Fagnani (2011) para a política social no Governo Lula foi de 2006 a 2010, e corresponde ao que o autor chamou de “Ensaio desenvolvimentistas”, marcado pela ampliação do gasto social e da intervenção estatal na regulação da economia. Emblemático exemplo disso foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que objetivava “[...] impulsionar investimentos públicos e privados na área da infraestrutura econômica e social” (FAGNANI, 2011, p. 16).

Longe de ser um compromisso com as classes subalternas, a postura do Estado brasileiro, nesse período, foi motivada pela necessidade de proteger o mercado brasileiro da crise financeira internacional de 2008, associada ao surto de crescimento possibilitado pelo aumento do PIB, à melhoria na arrecadação das contas públicas e ao declínio da dívida líquida do setor público (FAGNANI, 2011).

Em uma análise mais superficial, nesse segundo momento, o Governo Lula parece interessado em trabalhar no resgate da dívida social acumulada ao longo dos anos, e passa a

incorporar o discurso ideológico do “Novo desenvolvimentismo”, que tem como fundamento central a compatibilidade entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

Nesse contexto, para Castro (2013, p. 363), o Novo desenvolvimentismo se estabeleceu como um emergente “[...] modelo de desenvolvimento brasileiro, a partir do segundo mandato do presidente Lula, supostamente em contraposição ao ideário neoliberal”. Contudo, destaca que “[...] a rigor, uma efetivação do núcleo econômico mantém o núcleo duro da política de ajuste e incorpora uma dimensão desenvolvimentista”, como um “[...] novo padrão brasileiro de inserção na economia mundializada, em meio à atual crise estrutural do capitalismo flexível”.

Com a chamada redemocratização do país e o controle da inflação por meio do Plano Real, emerge o novo desenvolvimentismo no Brasil, com uma estratégia nacional de desenvolvimento implementada pelo mercado e regulada pelo Estado. Nessa perspectiva, o novo desenvolvimentismo apresenta-se permeado por políticas macroeconômicas, tendo como base a teoria keynesiana, tendo como diretrizes a dinamização da economia a partir do estímulo ao consumo de massa, e as políticas de transferência de renda (CASTELO, 2012).

Os reflexos da adoção desse modelo para a política social podem ser encontrados em Castelo (2012), que afirma que o novo desenvolvimentismo se apresenta como uma estratégia adotada, que inicia ainda no Governo FHC, mas que cresce e se expande, sobretudo, a partir do segundo mandato do Governo Lula (2007-2010), não para resolver os problemas decorrentes da:

[...] questão social, mas para, mas como estratégia do social-liberalismo que se propõe como uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas na ‘questão social’, como ações do voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que não questionam as bases da acumulação capitalista, produtora de riqueza no topo e de miséria na base da hierarquia social. (CASTELO, 2012, p.73).

Assim, em conformidade com Castelo (2012, 2013), trata-se da ideologia do social-liberalismo, que surge como uma terceira via, uma alternativa ao projeto liberal e ao socialismo, já no século XXI, como resposta aos efeitos desastrosos que o neoliberalismo impôs ao mundo todo. Na verdade, consistiu em uma revisão das principais ideias neoliberais pactuadas no consenso de Washington, na perspectiva de imprimir respostas à crise mundial e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade do projeto de dominação burguesa do capitalismo.

O social-liberalismo é incorporado pelos intelectuais brasileiros, particularmente os do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), que passam a formular os principais receituários para o desenvolvimento econômico e social. Uma síntese das análises de Castelo (2012, 2013) sobre o pensamento desses intelectuais, fornece-nos os elementos para compreender as principais teses do social-liberalismo, e seus rebatimentos na configuração do Sistema de Proteção brasileiro e, em particular, na Política de Assistência Social.

Entre tais argumentos, o autor aponta que o Brasil vive uma contradição entre a sua riqueza, simultaneamente à pobreza, sendo necessário criar mecanismos de distribuição da riqueza socialmente produzida para os segmentos mais carentes da população. No entanto, as causas da desigual distribuição de renda e conseqüente situação de pobreza na nossa realidade não estariam associadas ao modo de produção capitalista, mas a fatores de ordem social e “natural-genética”, esses últimos, Francisco Ferreira¹³ descreveu como: “[...] características natas dos indivíduos [...]; diferenças nas características adquiridas dos indivíduos [...]; mecanismos do mercado de trabalho [...]; imperfeições nos mercados de capitais e; fatores demográficos [...]” (CASTELO, 2012, p. 56).

O enfrentamento dos fatores de ordem natural-genético ocuparia um lugar privilegiado na alocação da riqueza nacional e seria enfrentado por meio da busca de qualificação dos indivíduos e da preparação para inserção no mercado de trabalho, de modo que, assim, ele poderia auferir seu rendimento mensal, que permitiria o consumo de bens e serviços.

Os sociais-liberais centram o seu debate sobre o enfrentamento da pobreza por dois aspectos. O primeiro seria pela implementação de políticas sociais compensatórias, como as de transferência de renda aos mais necessitados. Para tal, faz-se necessário o enfrentamento à ineficiência das políticas sociais, por meio da adoção de medidas de cunho administrativo, como a focalização dos orçamentos públicos nos segmentos mais pobres da população, em observância às regiões mais pobres do país, como também a adoção de um sistema de avaliação dos impactos das políticas sociais, os quais podem ser mensurados pela “[...] 1) expansão produtiva do beneficiário; 2) expansão do grau de utilização dessa capacidade, ou seja, dada a oportunidade, o beneficiário tem que se esforçar para garantir seu ingresso de renda; 3) satisfação das necessidades elementares para o ser humano” (CASTELO, 2012, p. 58), e, ainda, pela articulação da integração da atuação dos programas sociais dos três níveis de governo.

¹³ Um dos intelectuais do social-liberalismo citados por Castelo (2012, p. 56) que é “[...] economista sênior do departamento de pesquisa do Banco Mundial, nas áreas ligadas à economia de bem-estar social e desenvolvimento econômico”.

O debate teórico sobre o enfrentamento da “questão social” das transformações de ordem macroestrutural para a esfera mercantil é deslocado e cria-se um novo consenso de que o seu enfrentamento se dá pela “[...] via das políticas sociais assistencialistas, o empoderamento dos indivíduos e a distribuição do ativo ‘educação’” (CASTELO, 2012, p. 64). Todo esse processo seria possível se a sociedade como um todo cooperasse. Assim, defendemos a “concertação social”, reunindo lideranças de segmentos que abririam mão dos seus interesses, em prol das soluções para os problemas do país.

Nesse mesmo entendimento, Maranhão (2012) afirma que a concepção social-liberal está fundamentada nas ideias do economista Amartya Sen (2000), que retomando o liberalismo clássico de Adam Smith, resgata o papel benéfico que a busca pela satisfação dos interesses pessoais traz para o mercado, e apresenta o pressuposto de que o desenvolvimento só é possível se forem ampliadas as políticas sociais básicas e focalizadas as que possibilitem as oportunidades de os cidadãos terem acesso à renda. Assim, o problema da pobreza não estaria na desigualdade de renda, mas na falta de oportunidades, decorrente da desigualdade de liberdade para acessar os benefícios do mercado.

O papel das políticas sociais seria “[...] de criar um ambiente que ofereça as oportunidades sociais adequadas para que os agentes individuais saiam da sua condição de pobreza e exclusão” (MARANHÃO, 2012, p. 95). Além disso, devem estar focalizadas em públicos que realmente precisam de oportunidades, pois os investimentos sociais não podem comprometer o orçamento financeiro. Desse modo, essas políticas assumem o objetivo de “[...] compensação das desvantagens individuais, através da focalização de suas ações em grupos sociais menos favorecidos pelas oportunidades de mercado” (MARANHÃO, 2012, p. 101).

O discurso ideológico que fundamenta as orientações dos organismos multilaterais ganha força e é disseminado nas políticas sociais brasileiras, já nos programas sociais do Governo Lula. Tanto que conceitos como “[...] desenvolvimento humano, empoderamento, capital humano e empreendedorismo” passam a orientar e a fazer parte da linguagem da engenharia das políticas sociais públicas.

A despeito dos avanços trazidos pela incorporação dessa ideologia no sistema de Proteção Social brasileiro, no segundo período elencado por Fagnani (2011), encontram-se: a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, mais tarde, em 2010, Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; os

programas de aperfeiçoamento e aprimoramento do Sistema Único de Saúde; a melhoria nas contribuições previdenciárias dos trabalhadores urbanos, que passou a ser superavitária; a reforma da Educação, com ampliação dos orçamentos para as instituições federais e expansão da rede pública e privada, com financiamento público; a Política de Valorização Gradual do Salário Mínimo; o Programa de Aceleração do Crescimento, e, dentro dele, o Programa Minha Casa, Minha Vida, beneficiando a população de baixa renda com habitação, além de aquecer e movimentar o mercado da construção civil.

No que se refere à gestão da Política de Assistência social, o destaque será a expansão do Programa Bolsa Família, com um salto entre 2003 e 2010, de 3,6 milhões para 12,8 milhões de famílias, além do processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social, que tem como diretrizes estruturantes a primazia da gestão pública, visando à efetivação dos direitos pelos usuários, tendo como base a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, a descentralização político-administrativa, o cofinanciamento pelos entes federados, o fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade civil, o controle social, a participação popular, a política de recursos humanos, bem como a disseminação da informação, com o monitoramento e avaliação das ações.

Tendo como base a implantação do SUAS, em 2005, a prestação dos serviços de Assistência Social passou a ser ofertada por meio da Proteção Social Básica (PSB), tendo como porta de entrada para o sistema os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com base territorial responsável pela coordenação da rede de serviços no território, ofertada para pessoas em situação de vulnerabilidade social, visando prevenir as situações de risco e fortalecer os vínculos familiares e comunitários; e a Proteção Social Especial (PSE), de média complexidade, tendo como porta de entrada os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), para o atendimento das famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, e de alta complexidade, com a oferta de serviços de acolhimento de caráter excepcional e provisório, aos diversos ciclos de vida, com direitos violados e que necessitem de atendimento fora de seu núcleo familiar (BRASIL, 2005, 2012).

No âmbito da proteção social básica foi ofertado um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Atendimento a Idosos e a Pessoas com Deficiência no Domicílio), com destaque, no âmbito dos benefícios, para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

Em conformidade com Abreu *et al.* (2014, p. 282), a Constituição Federal de 1988 coloca a política de Assistência Social no tripé da Seguridade Social, apresentando uma racionalidade hegemônica pautada na garantia de direitos e na prevalência da responsabilidade do Estado nas ofertas públicas de serviços. Contudo, a LOAS passou a ser implantada, no Brasil, no campo da política de Assistência Social, em um contexto de contrarreforma do Estado, pautado numa tensão entre o Estado Mínimo e o Estado de Bem-Estar Social. Assim, a sociabilidade capitalista e a crise em âmbito internacional, no atual estágio de desenvolvimento, tem imposto para a gestão pública significativos desafios.

Nessa perspectiva, a racionalidade da Assistência Social anterior ao SUAS teve como base as reformas liberalizantes que antecederam o governo Lula. Depois do SUAS, a gestão pública passou a ser pautada pelo social-liberalismo, com a concentração das ações em programas sociais focalizados, tendo como base a articulação entre serviços e benefícios socioassistenciais.

Obedecendo a essa lógica, Abreu *et al.* (2014, p. 282) enfatizam que família e pobreza “[...] aparecem deslocadas do conceito de classe social”, tendo sido utilizados os conceitos de vulnerabilidade e de risco social para designar os problemas decorrentes da questão social, o que afasta a gestão pública da “[...] identidade da fração da classe trabalhadora (apta ao trabalho) que é beneficiária da Política de Assistência Social”.

A gestão e a operacionalização da Política de Assistência Social se inserem nesse contexto e são determinadas pela direção política que o ideário social-liberal tem configurado nos últimos anos no Brasil, além de assumir um papel estratégico na formação de um consenso social que, em tese, responsabiliza o cidadão pela sua cidadania.

A despeito do discurso novo desenvolvimentista, o que se percebe é que não rompe com a lógica neoliberal, apenas reforça a postura dos investimentos na Assistência Social no Brasil que, assim como em toda a América Latina, tem sido executada a partir de programas focalizados de transferência de renda, atendendo às diretrizes neoliberais do Consenso de Washington, de redução da pobreza até um dado patamar.

Sobre isso, Mauriel (2012) afirma que a concepção da Assistência Social incorporada na Política de Assistência Social aprovada em 2004 e legitimada pela Lei nº 12.435/2011, distancia-se do caráter universalista, quando desloca sua atenção da pobreza para as vulnerabilidades sociais, em que os cidadãos precisam comprovar sua renda insuficiente, colocando a pobreza como motivo

da existência dessa política pública. Assim, a autora afirma que, por trás disso, está o seu alinhamento à teoria do desenvolvimento como liberdade, preconizada por Amartya Sen (2000).

Em consonância com o projeto novo desenvolvimentista, o Governo Lula protagonizou com maior efetividade afirmação de estratégias de implementação de políticas sociais públicas brasileiras, com o desenvolvimento dos programas de transferência de renda, cujo exemplo emblemático é o Programa Bolsa Família. Para Castro (2013, p. 363-364):

Ao longo de seus dois mandatos, iniciado em 2003, tal estratégia se mostra contraditória, pois se busca conciliar as diretrizes do receituário neoliberal com a pauta desenvolvimentista. Vale lembrar que a pauta do nacional-desenvolvimentismo foi referência política e ideológica da agenda nacional de 1930 a 1990, quando o neoliberalismo dá justamente os primeiros sinais de esgotamento. A política desenvolvimentista da “Era Lula” é, assim, mesclada aos aportes neoliberais, consubstanciando uma orientação dita “desenvolvimentista e social”, sem nenhuma referência à política desenvolvimentista do ciclo de crescimento econômico brasileiro, 1930-1980, que forjou um projeto de desenvolvimento nacional. Logo no primeiro governo Lula foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, concomitante ao aumento das taxas de juros, enquanto era expandida a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e o aumento do salário mínimo.

Nessa perspectiva, o autor afirma que os programas de desenvolvimento social promovidos no governo Lula, visando combater a pobreza, tiveram como base o desenvolvimento local, por meio da mobilização e do apoio às comunidades, “[...] para que estas se desenvolvessem, contando, se possível, com seus recursos humanos e materiais, e dependendo o mínimo do Estado”, com a utilização de políticas neoliberais como estratégias “[...] de incentivo e aproveitamento da iniciativa local, bem como da vocação produtiva, através de parcerias com entidades voluntárias, educação empreendedora e arranjos produtivos, visando tornar os pobres autônomos das caridades pública e privada (MOTTA; OLIVEIRA, 2010 *apud* CASTRO, 2013, p. 364).

O período subsequente, ao qual estamos chamando aqui de “Retomada à ortodoxia liberal”, compreende o período de 2011 a 2015, e corresponde ao período em que a Presidenta Dilma Rousseff ocupou a Presidência da República. Uma análise aprofundada da política social nesse período, encontramos em Gentil (2017, p. 10), que caracteriza como o período de “[...] desmantelamento da proteção social” brasileira, haja vista o evidente alinhamento com o projeto neoliberal.

Nesse período, o país vivenciou uma desaceleração no crescimento econômico vivenciado no governo anterior, como refluxo do agravamento da crise externa iniciada em 2008, e da própria mudança na política macroeconômica adotada, com ênfase nas políticas conservadoras de austeridade fiscal, de direcionamento para o capital privado, para que esse pudesse conduzir a economia do país (GENTIL, 2017).

Assim, se no período anterior o governo assume uma postura de indutor do processo de desenvolvimento econômico, utilizando como estratégia o desenvolvimento social por meio de políticas focalizadas de transferência de renda que permitissem o consumo e o reaquecimento da economia, nesse governo, a tendência foi deixar o mercado como indutor desse processo, a ponto de Gentil (2017, p. 14) afirmar que “[...] não seria exagero dizer que houve um desmonte do Estado, muito semelhante ao que ocorreu nos anos de 1990”.

No bojo da retomada das reformas liberalizantes, o governo efetivou uma série de privatizações, concedendo a gestão de setores como aeroportos, portos, rodovias, ferrovias e estradas a empresas ganhadoras dos leilões “[...] sujeitos a algumas regras de fixação de preços e de realização de investimentos por parte das concessionárias” (GENTIL, 2017, p. 14). No campo da política social, acentua-se a privatização da saúde, por meio da desoneração de impostos do setor privado e estímulo à oferta de planos de saúde, em detrimento do investimento no Sistema Único de Saúde. A mesma tendência aconteceu com os serviços de educação, saneamento básico e habitação popular.

Segundo Mota (2014, p. 8), a “[...] crise do capital, instalada a partir de 2008, tem repercutido de forma generalizada nos países periféricos e centrais, mas nesses últimos, como Estados Unidos e países europeus”, produziu uma “[...] combinação de baixo crescimento, com distribuição desigual da renda”, caracterizando como medida na contramão dos países centrais, “[...] que seguem desestruturando seus sistemas de bem-estar social, e retrocedendo em direitos sociais, o Brasil tem buscado qualificar suas históricas políticas compensatórias, na tentativa de responder às orientações dos organismos multilaterais (BID, BIRD e FMI)”, com uma atuação estatal que tenta conciliar “[...] destacados índices de crescimento econômico e de inclusão social”.

Nessa perspectiva, Mota (2014, p. 8) destaca que embora tenha havido um “[...] crescimento econômico e a redução da pobreza no subcontinente latino-americano, particularmente no Brasil”,

os estudos mostram que as elites que, historicamente, comandaram a política brasileira, promoveram uma readequação nas estratégias de poder, incorporando pela “[...] via mecanismos políticos, parte das reivindicações e lutas populares”, com a disseminação de ideias de que “[...] crescimento econômico se faz com o combate à pobreza”, criando-se, assim, “[...] mecanismos de intervenção sobre as situações emergenciais de pobreza, sem configurar direitos universais nem instituí-las como política pública”, com programas focalizados que “[...] dinamizam o mercado interno, precarizam o trabalho, expandem o crédito ao consumidor e promovem espaços de mercantilização dos serviços sociais na esfera da educação, da saúde e da segurança social, além de produzir verdadeiras usinas de trabalho precário”.

Em consonância com os ensinamentos de Mota (2014), a atuação das políticas públicas privilegia a privatização e a mercantilização dos serviços públicos, notadamente no âmbito da saúde, previdência social e educação, com a “[...] expansão da assistência social, particularmente dos programas de renda mínima de sobrevivência”.

Assim, os que podem pagar pelos serviços são os que Mota (1995, 2013) chamou de cidadãos-consumidores dos serviços de previdência social e de saúde, enquanto que à população pobre resta o acesso a serviços precários, e com poucas condições de atenção às suas necessidades, além da renda mínima disponibilizada pelos programas de transferência de renda que, aliás, na análise de Gentil (2017), continuam a ser o carro-chefe da política social no governo Dilma Rousseff.

No campo da gestão da Política da Assistência Social, mesmo tendo o SUAS sido implantado na década anterior, os investimentos nos serviços socioassistenciais pouco serão alterados. A tendência é a canalização dos investimentos para os Programas de Transferência de Renda, sendo o Programa Bolsa Família o que mais cresce em termos percentuais de investimentos de recursos.

Nesse contexto, o destaque nesse período é para os investimentos na Política de Assistência Social, os quais precisam ser compreendidos na dinâmica das relações de produção capitalistas e nas ideologias que se gestam nesse processo, e que lhes dão sustentação.

Desse modo, a atuação no âmbito do novo desenvolvimentismo compreende, também, alguns mecanismos de transferência de renda, aliados a políticas sociais, notadamente no campo

da Assistência Social no pós-Constituição de 1988, com a implantação do Sistema Único da Assistência Social, em 2005.

A intensificação das tensões entre o Estado mínimo e o Estado de bem-estar social, conforme apontado no quadro supracitado, na Era Dilma Rousseff teve significativos desdobramentos na racionalidade hegemônica da Assistência Social, na perspectiva do SUAS, qual seja, a de que a pobreza deverá ser erradicada por meio da atuação focalizada da Política de Assistência Social, por meio da oferta de ações mercantilizadas.

Diante dos recortes assistenciais, cabe destacar os desdobramentos que se apresentam para a gestão da política de Assistência Social destacadas por Albino (2015, p. 3) na avaliação dos 10 anos do SUAS, referentes aos desafios da pactuação de uma nova lógica de gestão, com desdobramento na “[...] gestão democrática, orientada por pactos, regulação e deliberações”. Nesse sentido, cabe destacar o papel da pactuação entre os entes federados; da cooperação e do compartilhamento de responsabilidades e de competências, com ênfase no aprimoramento do SUAS, pautado em “[...] responsabilidades, metas e prioridades nacionais”.

Assim, o grande destaque dos governos Lula (2003-2011) e Dilma (2012-2014) foi o investimento nos Programas de Transferência de Renda. O governo Lula unificou os benefícios implantados, ainda pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em um único Programa, o Bolsa Família, transformando-o no carro-chefe da Política Social do Partido dos Trabalhadores, e provocando um deslocamento dos investimentos para essa área.

Enfim, para Fontenele (2007, p. 157), o “[...] avanço da reforma liberal-privatizante, além da influência da ordem oligárquica ainda presente, desencadeou um processo de negação das conquistas presentes na Constituição Federal, no âmbito dos direitos sociais”, com significativas inflexões junto à Seguridade Social, enquanto “[...] conjunto integrado de ações sofre um desmonte silencioso” (VIANNA, 2002 *apud* FONTENELE, 2007, p. 158).

Quadro 2 – Gestão da Política de Assistência Social pós-Constituição Federal de 1988

	Gestão pública	Contexto socioeconômico e político da contrarreforma do Estado	Gestão da política de Assistência Social	Racionalidade de gestão	
PERÍODO 1988 AOS DIAS ATUAIS: Implantação da Assistência Social como direito	Tensões entre o Estado mínimo e o Estado de Bem-estar Social				
	Antes do SUAS	Anteriores a Lula (1988-2003)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Reformas liberalizantes:</u> visando a reforma do Estado (1990-2003, com a instauração de diretrizes neoliberais (privatização, flexibilização das relações de trabalho, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulamentação da LOAS; - Criação dos Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social; - Implantação de Normas Operacionais Básicas orientadoras da gestão; - Exigência legal de elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social; - Focalização. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concepção de que o desenvolvimento social deve ocorrer pautado em ações focalizadas, sobretudo, nas situações de pobreza; - Implementação de Programas de Transferência de Renda; - Ênfase na ação da sociedade na oferta de serviços;
		Governo Lula (2003-2011)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Adoção de reformas de cunho social-liberal:</u> (2006-2010), com a articulação entre as políticas econômicas e sociais e a ampliação do gasto social, notadamente diante do contexto socioeconômico internacional que propiciou uma redução da força da agenda neoliberal, em decorrência da crise do capitalismo (2008). 	<ul style="list-style-type: none"> - Instauração do SUAS em 2005; - Ênfase nos programas sociais de transferência de renda; - Estabelecimento do protocolo de gestão integrada de serviços e benefícios; - Focalização; - Expansão da Assistência Social pela via dos PTR; 	<ul style="list-style-type: none"> - Unificação dos programas sociais existentes; - Criação do Programa Bolsa Família; - Definição de recortes prioritários de indivíduos e famílias a serem atendidos e acompanhados nos serviços do SUAS.

Depois do SUAS			<ul style="list-style-type: none"> - Atualização da Lei Orgânica da Assistência Social; - Regulação dos processos de gestão e oferta dos serviços socioassistenciais. 	
	Governo Dilma Rousseff (2011-2016)	<p><u>- Intensificação das tensões entre o Estado mínimo e o Estado de Bem-estar social:</u></p> <p>em decorrência do contexto macroeconômico marcado pelos efeitos da crise internacional deflagrada em 2008, ocorreu uma desaceleração da economia, com medidas estatais visando equilibrar as contas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diante do desequilíbrio das contas públicas, de forma decrescente em relação ao período anterior, a gestão concentrou os gastos nas transferências de assistência e previdência social, com contingências de despesas para oferta de serviços públicos universais; - Expansão de serviços para atender públicos focalizados na lógica de extrema pobreza; - Ampliação da regulação dos processos de gestão e oferta dos serviços socioassistenciais. 	- Continuar com os processos de regulamentação e de consolidação do SUAS em âmbito estadual e municipal, mesmo diante da retração financeira na esfera federal.
	Governo Temer (2016- aos dias atuais)	<p><u>- Radicalização das reformas liberalizantes:</u> sobretudo da previdência social e trabalhista.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reestruturação administrativa com redução dos órgãos administrativos, com repercussões na gestão da Política de Assistência Social; - Medidas para equilíbrio fiscal e das contas públicas, com a precarização da oferta de serviços socioassistenciais; - Regressão na expansão dos serviços e benefícios socioassistenciais; - Focalização em públicos específicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivo à reestruturação do SUAS pelos estados e municípios, visando reduzir gastos públicos; (reorganização administrativa, baixa cobertura, flexibilização das relações de trabalho, etc.); - Retomada de elementos da Assistência Social da era desenvolvimentista e comunitarista.

Fonte: Elaboração própria a partir de Fagnani (2011); Gentil e Hermann (2014); Brasil (1993, 2004, 2009).

As sínteses expostas no quadro nos permitem inferir que, no âmbito da Política de Assistência Social, após intensas discussões, implantou-se um modelo de gestão descentralizado e participativo, após 2005, a partir de um conjunto de regulamentações e ofertas de serviços, tendo como referência a prevenção de riscos sociais (Proteção Social Básica) e de enfrentamento de riscos sociais e violações a direitos (Proteção Social Especial).

Desse modo, analisando a racionalidade hegemônica do SUAS no contexto do novo desenvolvimentismo, no período 2003-2015, pode-se destacar que a atuação da Política de Assistência Social, desde o ano 2005, com a implementação do SUAS, está pautada em programas assistenciais focalizados e com o atendimento de condicionalidades, em detrimento das ações de cobertura universal, fazendo com que a implementação de desenvolvimento social atenda mais à necessidade de dinamização do mercado interno, por meio de um conjunto de estratégias regulatórias que culminam em um processo de “[...] mercantilização e assistencialização da política pública” (MOTA, 2014, p. 9).

Nessa perspectiva, o Estado social apresenta-se mais como um arcabouço ideológico para o beneficiamento do mercado, considerando o processo de defesa do capital, que dificulta o acesso a bens e serviços sociais públicos pelo conjunto da população, diante da lógica privatista e mercadológica das ações.

É nesse contexto que a questão social é revestida de parcialidade, considerando a ênfase nos recortes de pobreza, o que se compatibiliza com as necessidades de acumulação capitalista, considerando que não prevê o desenvolvimento de políticas públicas com acesso amplo e irrestrito da população.

No bojo dessas mudanças, cumpre-nos buscar compreender como a diretriz da gestão democrática e participativa aparece na documentação que orienta a gestão e expressa a racionalidade do SUAS, para então avançarmos para a análise da sua implementação na particularidade do Estado do Piauí.

3.2 A gestão democrática e participativa do SUAS: diretrizes estruturantes x mecanismos da racionalidade do sistema

A gestão democrática e participativa do SUAS ganhou significativo impulso no campo formal, a partir do estabelecimento da Constituição Federal, bem como da Lei nº 8.742, Lei

Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. Destacam-se, também, como importantes documentos, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004; a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2005; a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH), de 2006; a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009; e a Lei nº 12.435, de 2011, que atualiza a Lei nº 8.742, e a Norma Operacional Básica, de 2012, que definem as diretrizes estruturantes e os mecanismos racionais que orientam e normatizam a gestão do SUAS nas três esferas de governo.

A referida legislação e marcos normativo-regulatórios, além de apontarem as diretrizes estruturantes, definem os mecanismos de materialização dos direitos socioassistenciais, tendo como base a gestão democrática e participativa do SUAS. Nessa seção, faremos a análise específica da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, e da Norma Operacional Básica, de 2012. A escolha por esses dois documentos refere-se, sobretudo, ao fato de que será a partir deles que o SUAS se institucionaliza como política de Estado, e não mais apenas de governo.

No que tange à Lei nº 12.435, embora o SUAS tenha começado a ser implantado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2000, que desencadeou a produção de normativas para regular e disciplinar sua estruturação e gestão, como o texto da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, aprovado pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e a Norma Operacional Básica, de 2005, aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, ambas do Conselho Nacional de Assistência Social, o SUAS ainda era uma política de governo, criada na gestão do Governo Luís Inácio Lula da Silva, como resposta às demandas históricas de diferentes atores pela implementação da Lei Orgânica de Assistência Social, de 07 de dezembro de 1993. Não houve, até a regulamentação da Lei nº 12.435, de 2011, nenhuma alteração na Lei Orgânica da Assistência Social, que reconhecesse o sistema como direito social no campo legal, o que provocava uma insegurança nos rumos do desenvolvimento e continuidade do SUAS.

Assim, para identificar as concepções fundantes da gestão democrática e participativa que comparecem nos documentos supracitados, fizemos aqui um breve levantamento das análises já realizadas da própria Política Nacional de Assistência Social e da Norma Operacional Básica de 2005. Nesse esforço, consideramos pertinente a utilização das análises de Silva (2012, p. 168) sobre os avanços da Assistência Social no aparato jurídico-normativo e seus traços de “[...] conservantismo e o caldo social-liberalista”.

Na concepção de Silva (2012), entre os avanços jurídico-normativos que os documentos apresentam, encontram-se: além dos órgãos gestores municipais, “[...] um âmbito institucional que prevê a existência de um *locus físico-concreto* de atuação da política, em sua dimensão pública, articulada em sistema nacional, hierarquizado por níveis de complexidade dos serviços” (SILVA, 2012, p. 175); a definição de um quadro de profissionais para execução dos serviços socioassistenciais com necessidade de capacitação continuada; a perspectiva “[...] de unificação, padronização e racionalização da Assistência Social” (RODRIGUES, 2011 apud SILVA, 2012, p. 176); a definição de financiamento da política, inicialmente por projetos e, depois, por pisos de proteção, considerando inclusive as diversidades regionais do Brasil; a autonomia do processo de escolha dos representantes da sociedade civil para compor o Conselho Nacional de Assistência Social, assim como a valorização dos instrumentos de pactuação da política (Comissão Intergestora Bipartite e Comissão Intergestora Tripartite) e do monitoramento, avaliação e sistematização das informações.

Por outro lado, ao analisar as determinações e função dessa política no Estado capitalista, destaca que:

As legislações incorporam tensões, disputas, e interesses que estão em jogo quando da sua elaboração e promulgação e podem, inclusive, atribuir à instituição social a que regulamentam/ normatizam diferentes e conflitantes papéis, que emergem das diversificadas e, por vezes, antagônicas expectativas, demandas e requisições que são postas por esses mesmos interesses em jogo. (SILVA, 2012, p. 179).

Nesse diapasão, a autora deixa claro que todo o marco regulatório cumpre uma função no sentido de constituir a base jurídico-legal para a expansão da Política de Assistência Social nos moldes exigidos pela ideologia burguesa do social-liberalismo.

Quanto às contradições entre o aparato jurídico e a realidade da implementação da Política de Assistência Social identificadas pela referida autora, destacam-se: a submissão das necessidades sociais às econômicas, evidenciada pelas prioridades nacionais de manutenção do *superavit* primário; a necessidade de comprovação da condição de pobreza e/ou de necessidade ao acesso aos serviços e benefícios, seja pelos critérios estabelecidos no que tange à renda per capita, ou a outras necessidades (existência de trabalho infantil, por exemplo); e a execução dos serviços socioassistenciais por entidades que historicamente o fizeram sob a ótica da caridade e da benesse, sobretudo dos serviços de média e alta complexidade, em detrimento da lógica do direito; o repasse de funções do Estado para a sociedade civil, na perspectiva da publicização ensejada pela Reforma

do Estado, em detrimento da supremacia da ação estatal e a incorporação de conceitos no plano retórico amplamente difundidos pelo Banco Mundial, como os de inclusão/exclusão, acesso a oportunidades, equidade que tem sido justificada para imprimir ações focalizadas e excludentes, além de despolitizarem a discussão sobre os fatores geradores das condições de vida e de pobreza provocados pela sociedade capitalista (SILVA, 2012).

É a lógica do desenvolvimento das capacidades presentes em todo o texto da PNAS e da NOB/SUAS (2005), deflagradas na adoção do conceito de vulnerabilidades como resultante da ausência de oportunidades, cabendo às ações socioassistenciais o desenvolvimento de potencialidades e de aquisições que permitam que esses indivíduos e famílias transitem da sua posição de subalternidade, para alcançar o patamar de cidadãos (SILVA, 2012).

Acrescentamos, às análises da autora, a atualizada leitura de Fleury (1994) sobre a “cidadania invertida”, em que os pobres precisam provar a sua condição para ter acesso a serviços e benefícios, ou seja, sua relação com o Estado brasileiro e a oferta das políticas sociais públicas se dá pela necessidade, cunhada no social liberalismo, pela “ausência de capacidades” que carecem de políticas que compensem essa desigualdade. É pertinente e válido também afirmar que “refilantropização da questão social”, destacada por Yazbek (1995), ainda nos anos 90, continua presente, com a transferência da responsabilidade de oferta dos serviços públicos pelos serviços das entidades privadas que compõem o terceiro setor.

No que se refere à gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social, um dos princípios organizativos do SUAS, na NOB (2005), seria:

Sistema democrático e participativo de gestão e de controle social através: a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio, organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de assistência social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetido a controle social, através de audiências públicas d) mecanismos de audiência da sociedade, de usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais; f) conselhos de gestão dos serviços (BRASIL, 2005, p. 15).

Em nossas reflexões, a adoção desse princípio fortaleceria a democratização do acesso à informação sobre os serviços do SUAS, como também abre espaço para o rompimento de uma cultura política autoritária de gestão do público que historicamente vem sendo efetivada na realidade brasileira. O princípio organizativo sugere instrumentos de acompanhamento e de gestão

que ultrapassam, inclusive, os espaços das conferências e Conselhos, estabelecendo mecanismos de gestão dos serviços.

Neste trabalho, adotamos o conceito de democratização de Duriguetto e Souza Filho (2014, p. 228), para os quais a democratização só se efetiva “[...] a partir de processos de lutas sociais oriundos da dinâmica da própria sociedade civil, impactando, por um lado, a dinâmica das relações sociais, e, por outro, o objetivo e a forma de intervenção estatal na sociedade”. Tais espaços são produtos de lutas políticas que podem possibilitar, ou não a concretização de arranjos institucionais de gestão mais transparentes e próximos da realidade, a depender da orientação ideológica em que estão imbuídos.

Há que se ressaltar que nunca se efetivaram de fato, permanecendo na gestão dos serviços, nas três esferas de governo, os Conselhos e conferências como lócus e únicos mecanismos institucionalizados de deliberação, acompanhamento e fiscalização dos serviços. Pelo contrário, a Norma Operacional Básica, de 2012, reforça apenas esses instrumentos, e não faz nenhuma referência aos Conselhos paritários de monitoramento de direitos e de gestão de serviços socioassistenciais propostos pela NOB, de 2005, o que nos permite afirmar que houve um retrocesso no que tange aos mecanismos institucionais de gestão democrática mais próximos dos cidadãos usuários dos serviços.

O debate sobre os Conselhos e sua possibilidade de alargamento de democratização da sociedade constituem objeto de análise de diferentes autores¹⁴, os quais têm apontado um determinado consenso em torno de sua importância, no que tange à possibilidade de maior cobrança do poder público sobre a efetivação de determinadas demandas, assim como da possibilidade de incidir sobre a implementação e fiscalização das políticas públicas.

Por outro lado, também evidenciam as fragilidades e desafios que perpassam esses constructos sociais, entre os quais se destacam: a grande dependência da máquina pública estatal; a diversidade que compõe o universo da sociedade civil, de modo que, muitas vezes, as entidades, como prestadoras de serviços, acabam por se interessar mais pela aprovação de suas propostas; a falta de igualdade de condições de participação entre sociedade civil e poder público, tanto no que se refere ao acesso às informações como no que diz respeito à pouca representatividade que tais entidades possuem junto às suas bases, a ausência e/ou rotatividade dos representantes governamentais nas reuniões, assim como indicação de pessoas sem perfil ou com pouca

¹⁴ Entre os autores estudados, destacam-se Raichelis (2015), Gohn (2011), Duriguetto e Souza Filho (2014).

capacidade de deliberação; e, finalmente, a que se considera mais complexa para a efetivação de uma gestão democrática, a pouca capacidade de participação na elaboração das políticas e programas sociais, assim como a de proposição de ações e/ou serviços e de deliberação sobre os rumos da política social pública (DURIGUETTO; SOUZA FILHO, 2014).

No que se refere à gestão democrática, a Lei nº 12.435/2011 não altera o Art. 5º da Lei nº 8.742 /1993, quanto às diretrizes da organização da Assistência Social, reafirmando seu caráter descentralizado e participativo, assim como a “[...] primazia da responsabilidade estatal na condução da política de assistência social nas três esferas de governo” (BRASIL, 2012, p. 12). Além disso, no seu Art. 16, estabelece os Conselhos de Assistência Social Nacional, estaduais, do Distrito Federal e dos municipais como instâncias deliberativas do Sistema Único de Assistência Social. Um grande avanço nessa legislação está no Art. 12-A, Item III, §4:

Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal. (BRASIL, 2012, p. 22).

A definição desse percentual para investimento nas ações dos conselhos se deu por meio Decreto nº 7.636/2011 que dispõe sobre “[...] o apoio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios, destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD-SUAS”¹⁵ e institui percentual de 3% a ser destinado para o fortalecimento das ações dos Conselhos.

Dessa forma, compreende-se que, nesse aspecto, a legislação fortalece os mecanismos de controle democrático no SUAS, ao tempo em que disponibiliza um aporte de recursos para estruturação das instâncias de controle social nas esferas municipal e estadual. Sobre esse aspecto, cabe considerar que os dados do Censo SUAS, 2015 (BRASIL, 2016), sobre o orçamento e a infraestrutura dos Conselhos, destacam que dos 5.359 Conselhos que responderam ao questionário no prazo estabelecido, 75,7%, que corresponde a 4.059 entes federativos municipais e estaduais,

¹⁵ O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) foi inspirado na experiência em curso do Índice de Gestão Descentralizado, o Programa Bolsa Família (IGD-Bolsa Família). Tal índice estabelece incentivos financeiros que variam de acordo com o grau de aprimoramento da gestão dos serviços. Ele pode variar de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, melhor reflete o bom desempenho do município.

possuíam previsão de recursos específicos para funcionamento dos Conselhos nas suas respectivas Leis Orçamentárias Anuais. Além disso, 85,6% desses entes, que correspondem a 4.485 estados e municípios, já estavam destinando os 3% do IGD-SUAS e IGD-PBF para seus respectivos Conselhos.

Mesmo em meio a tantos desafios, a NOB SUAS, 2012, reafirma os espaços dos Conselhos e conferências como locais privilegiados de decisão e de deliberação sobre a Política de Assistência Social e de construção da gestão democrática da política de assistência. No que se refere à participação, destacam-se, no documento, o ART. 5º, os incisos VI, que aponta para o “[...] fortalecimento da relação democrática entre Estado e Sociedade Civil”; e VII, com o “[...] controle social e participação popular” (BRASIL, 2012, p. 17), como diretrizes que devem ser seguidas em toda a estruturação do SUAS.

Também no Art. 6º (BRASIL, 2012, p. 18), que dispõe sobre os “[...] princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS”, a participação, sobretudo do usuário, aparece no inciso XI como “[...] garantia incondicional do direito à participação democrática dos usuários, com incentivo e apoio à organização de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares, potencializando práticas participativas”.

Para tal, os princípios e diretrizes são reafirmados nas responsabilidades comuns a todos os entes, no Art. 12 da NOB SUAS, X – “[...] promover a participação da sociedade, especialmente dos usuários, na elaboração da política de assistência social”; XI – “Instituir o planejamento contínuo e participativo no âmbito da política de assistência social” (BRASIL, 2012, p. 20).

Cabe ressaltar que tais artigos estão concatenados com a própria Lei nº 12.435, que estabelece como competência dos municípios, em seu Art. 17:

I - destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS; II - efetuar o pagamento do auxílio-natalidade e o auxílio-funeral; III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência; V - prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS; VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos de assistência social, em âmbito local; VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito; VIII - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados; IX - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial; X - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica; XI – alimentar o Censo SUAS; XII - assumir as atribuições, no que lhe couber, no processo de municipalização dos serviços de proteção social básica. (BRASIL, 2012, p. 27).

A legislação expressa um horizonte de garantia da gestão democrática e participativa do Sistema Único de Assistência social, com destaque para a expressão dos diferentes atores que compõem a política, tais como os usuários, os trabalhadores do SUAS, as entidades de defesa de direitos e as prestadoras de serviços, mesmo que tenha sido enfatizado que tais atores devem participar por meio da instância deliberativa que compõe o SUAS, ou seja, os Conselhos, em suas respectivas esferas de governo.

Nas análises de Duriguetto e Souza Filho (2014), tais espaços só ganham força e podem se constituir em instâncias de democratização das políticas sociais se forem capazes de tensionar a gestão, na luta pela ampliação do fundo público destinado ao social. Para tal, a política social não pode ser vislumbrada dissociada da política econômica, nem tampouco das funções da política pública no Estado capitalista, como também do movimento da sociedade na luta pela efetivação dos direitos sociais. Aliás, é no processo de lutas que efetivamente o projeto do capital pode ser questionado e ampliado na direção de ganhos da classe trabalhadora.

Isso posto, os autores chamam a atenção para a necessidade desses espaços sociopolíticos, “[...] se dotados de intervenções na direção da ampliação e da qualidade das políticas sociais, contribuem para tensionar a luta em torno da destinação do fundo público e, portanto, para o processo de democratização” (DURIGUETTO; SOUZA FILHO, 2014, p. 253). Também destacam a importância de que as lutas enfrentadas por esses espaços tenham articulação direta com as lutas travadas pelos movimentos sociais, o que torna necessário que tais Conselhos façam articulações para além dos seus espaço e/ou forma de atuação. A definição de recursos para a pasta constitui-se, assim, em um dos elementos que podem contribuir para essa ampliação.

Acrescentamos às análises dos autores, que a luta pode ser ampliada, se a direção política dada e orientada pelos Conselhos também tiver capacidade direta de influenciar a gestão, desde a concepção, por meio do estabelecimento de mecanismos de participação dispostos nas legislações vigentes.

Assim, o planejamento do SUAS é um instrumento que precisa ser político e atravessar toda a gestão do Sistema, de forma democrática, dialogada com os diferentes setores que o compõem. Nesse contexto, a materialização dos princípios democráticos e participativos, no âmbito da gestão pública da Política de Assistência Social, perpassa instrumentos que classificamos como em duas esferas de ação: a) esfera geral: com a utilização de regulamentações gerais e sua instrumentalidade

no âmbito da gestão da política pública de Assistência Social; b) esfera específica: com a criação de mecanismos específicos para a qualificação da gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

No que se refere à esfera geral, cabe destacar, dentre outros, o aparato instrumental-normativo disposto no artigo 17, §4, da Lei do SUAS. Aos Conselhos, compete a função de:

Acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. (BRASIL, 2012, p. 27).

Essa prerrogativa pressupõe diálogo, articulação e deliberação na construção dos instrumentos de gestão das duas esferas de ação. Os instrumentos de planejamento técnico e financeiro, em âmbito municipal, estadual e federal, condizentes com essa esfera, são: a) Plano Municipal de Assistência Social; b) Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA); c) Orçamento.

O Plano Municipal de Assistência Social está regulado na LOAS/1993, no seu Art. 30, em conjunto com a existência de Conselho e Fundo de Assistência Social, constitui-se em condição para recebimento de recursos públicos. A Norma Operacional Básica, de 2012, reitera a necessidade do Plano, já disposta na NOB, de 2005, como “[...] um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS” (BRASIL, 2005, p. 40). No entanto, a NOB, de 2012, incorpora à estrutura do Plano um novo elemento, o diagnóstico socioterritorial, que, segundo a normativa, requer:

I - processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; II - identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; III - reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social. IV - utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações. (BRASIL, 2012, p. 25).

A inserção do diagnóstico socioterritorial como um item do Plano de Assistência Social pressupõe o amadurecimento da gestão em seus aspectos normativos, no sentido de que o conjunto

das ações da Assistência Social planejadas, prescinde, necessariamente, do conhecimento da realidade social com suas particularidades, ao mesmo tempo que reforça um dos eixos estruturantes do SUAS, a territorialização e a informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

Dessa forma, se tomarmos como referência os estudos de Koga (2013, 2016), o diagnóstico socioterritorial é uma ferramenta de gestão que deve ser capaz de aproximar a realidade dos sujeitos do planejamento da política, realidade que é diversificada e não pode ser apreendida apenas pelas estatísticas oficiais, mas que pressupõe a aproximação com as redes informais, com o cotidiano vivido e diverso que são os municípios brasileiros, mesmo os de pequeno porte, que possuem até 20.000 habitantes e que compõem a realidade da maioria dos municípios brasileiros.

Assim, Koga (2016, p. 14) afirma que “[...] as densidades populacionais, desigualdades socioeconômicas e diversidades socioculturais” precisam ser consideradas na formatação das políticas públicas que historicamente privilegiaram as “[...] características individuais de determinados grupos da população”, como a renda, local de moradia, escolaridade, entre outros.

Na realidade do SUAS, a captação e análise da realidade exige que a função da vigilância socioassistencial, que “[...] consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável” (BRASIL, 2005, p. 19). No entanto, essa aproximação entre realidade e planejamento da gestão ainda é um desafio para a consolidação do SUAS.

Assim, uma análise dos dados sistematizados do Censo SUAS, de 2016, evidencia que o conhecimento dessa realidade ainda está distante de acontecer na realidade dos municípios brasileiros. Uma breve síntese dos dados coletados (BRASIL, 2016) evidencia que os 5.481 municípios que responderam ao questionário apresentam a seguinte situação, no que tange à vigilância socioassistencial:

- Somente 39,8%, que correspondem a 1.704 municípios, possuem uma subdivisão administrativa para a vigilância socioassistencial, que incluem, inclusive, áreas de monitoramento e avaliação;

- Apenas 14,7%, que correspondem a 805 municípios, possuem um profissional específico para o setor de vigilância socioassistencial; enquanto que 83,5% não possuem ninguém responsável;
- Somente 23,2%, que corresponde a 1.270 municípios, possuem levantamento ou pesquisa que apresentem o número de pessoas em situação de rua;
- 16,6%; que correspondem a 920 municípios, possuem levantamento ou pesquisa que apontam a existência de locais com exploração sexual de crianças e adolescentes;
- 29,9%, que correspondem 1.640 municípios, possuem levantamento ou pesquisa que aponta a incidência de Trabalho Infantil.

O mesmo total de municípios revelou possuir Planos Municipais de Assistência Social referentes aos períodos, a saber: 10,2% não souberam informar; 24,8% de 2016; 18,3% de 2015; 43,3% de dois a cinco anos atrás; 2,5% de cinco a dez anos atrás; e 0,8% há mais de dez anos, o que equivale dizer que pelo menos 89,9% dos municípios possuem Planos Municipais de Assistência Social.

Aqui, encontramos uma distância entre as normativas e a realidade concreta do planejamento nos municípios brasileiros: em que pesem os avanços nos mecanismos de regulação e as exigências no campo da gestão, que tem contribuído como importantes para a estruturação e consolidação do SUAS como sistema público que materializa uma política pública, o planejamento existe sem base real, dissociado de um estudo da realidade, fundamentado em pesquisas e levantamentos das condições de vida da população, assim como das tradicionais expressões da questão social, que historicamente têm sido objeto do atendimento da Política de Assistência Social, como o trabalho infantil, a violência e exploração sexual, e a população em situação de rua.

Isso implica um conjunto de ações que sequer tem sido pensado, em sua maioria, que Koga (2016) chama de tradicional lógica do “público-alvo”, que segmenta os indivíduos pelas necessidades, sem conectá-las ao contexto de realidade em que vivem, pela própria cultura de não planejamento que acompanha as ações assistenciais desde o Brasil Colônia. Acrescemos, ainda, as próprias condições que a gestão da política, em nível macro, disponibiliza para que esse aparato de execução da gestão, em nível municipal, possibilite a elaboração do planejamento das ações. Em termos de recursos, o que existem são apenas os referentes aos pisos de implementação e oferta dos serviços, e ao IGD-SUAS, cujo recurso destina-se a:

ser utilizados no aprimoramento da gestão do SUAS, incentivando investimentos na organização, gestão, estruturação e manutenção dos serviços e sua integração com benefícios e transferências de renda, gestão dos programas como o Plano Brasil Sem Miséria e Programa BPC na Escola e BPC Trabalho. O IGDSUAS deverá auxiliar na estruturação da gestão do trabalho e educação permanente do SUAS, na implantação da vigilância socioassistencial e do monitoramento do SUAS no âmbito da gestão e serviços. (BRASIL, 2012, p. 7).

O índice mensura as condições de execução da Política do SUAS, ao considerar um conjunto de variáveis, quais sejam: Índice de Desenvolvimento do CRAS – IDCRAS¹⁶, e a execução financeira dos recursos repassados pela União. Embora de grande importância para estruturação dos mecanismos de gestão, o valor repassado aos municípios ainda está aquém das necessidades que apresentam.

No âmbito da esfera específica, verifica-se a importância da criação dos instrumentos de gestão e dos mecanismos visando à qualificação da gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, bem como da gestão de recursos humanos do Sistema Único de Assistência Social, que poderiam ser, por exemplo, os planos setoriais, por nível de proteção, assim como o Plano de Ação dos Serviços.

Os elementos até aqui apontados nos permitem inferir que existe uma tendência à gestão democrática e participativa do SUAS, que conta com documentos orientadores que apresentam avanços no fortalecimento das relações mais democráticas entre Estado e sociedade, fortalecendo o controle social das ações públicas do SUAS, por meio dos Conselhos, assim como a indicação de recursos para que esses possam ter condições de exercício de suas funções, mas ainda permanece um perfil de gestão burocrática, centralizada e desconectada da realidade, e gerencial, com clara orientação de repasse de funções estatais para o conjunto da sociedade.

Uma síntese das orientações postas nas regulamentações dimensiona o status de desenvolvimento do SUAS, assim como a racionalidade presente na gestão do sistema:

¹⁶ O IDCRAS é um indicador que foi criado em 2008, com o objetivo de “[...] 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*” (BRASIL, 2012, p. 7).

Quadro 3– Orientação e realidade da gestão do SUAS na realidade brasileira

Dimensões	Eixo estruturante do SUAS	Racionalidade presente na gestão do SUAS
Modelo de gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Primazia da gestão Pública; - Cofinanciamento pelos entes federados; - Política de recursos humanos; - Primazia da responsabilidade estatal na oferta da Assistência Social; - Criação dos Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social; - Criação de Comissões Bipartites e Tripartites, com a participação da União, Estados e Municípios; - Gestão da política de recursos humanos, com capacitação e aperfeiçoamento continuados, com critérios para o acesso e os vínculos com a administração pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Administração gerencial a partir da década de 1990; ✓ Ausência de diagnóstico da realidade no âmbito dos municípios; ✓ Cofinanciamento dos serviços.
Oferta da assistência social	<ul style="list-style-type: none"> - Acesso aos direitos socioassistenciais; - Matricialidade sociofamiliar; - Territorialização; -Descentralização político-administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Execução de programas pontuais, segmentados e fragmentados; ✓ Ausência de ofertas de serviços e/ou benefícios com obediência a padrões nacionais, em decorrência de fragilidades nos processos de regulação, de gestão e operacionalização das ações;
Relação Estado e sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> - Controle social; - Participação popular; - Descentralização. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Progressivo deslocamento das funções estatais para a sociedade civil, o que implica a redução dos gastos sociais pelo Estado; ✓ A sociedade civil organizada (terceiro setor) é colocada como executora de serviços; ✓ Organização do Cadastro Nacional de Entidades Assistenciais; ✓ Ênfase na participação, no controle social e na descentralização na oferta de serviços; ✓ Fragmentação das ações.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2005, 2012).

As informações do quadro revelam que a participação apresenta importante desdobramento no âmbito do SUAS, e está conectada com a lógica do Estado gerencial, visto que se relaciona, sobremaneira, com os processos de reforma e modernização do Estado, atendendo à lógica de deslocamento das funções estatais para setores da sociedade civil, visando reduzir os gastos públicos com as ações das políticas sociais.

No que se refere ao controle social, esse continua a ser exercido por setores da sociedade civil e pelo governo, por meio dos Conselhos de Gestão de Políticas e pelos Conselhos de Direitos, atendendo a uma lógica de que era preciso trazer para a discussão pública os demais setores da sociedade. Cabe destacar que os Conselhos nacionais, estaduais e municipais exerceram um importante papel no que se refere à deliberação do conjunto de ações a serem implementadas em atendimento à Política Nacional de Assistência Social (2004) e à Norma Operacional do SUAS (2005, 2012).

Outro avanço do período foi o estabelecimento das diretrizes estruturantes do SUAS, instituídas pelas Normas Operacionais Básicas de 2005 e 2012, que dispõem sobre os instrumentos de gestão com funções definidas para as instâncias federativas (União, estados e municípios), visando à instituição de um modelo de organização da oferta, tendo como base a padronização dos socioassistenciais da rede pública e privada, apresentando como importante elemento a sistemática de financiamento.

Além disso, a gestão financeira da Assistência Social, na perspectiva do SUAS, alterou os tradicionais mecanismos de transferência de recursos, por meio de convênios para a implantação das transferências fundo a fundo, a partir de pactuações pelas instâncias governamentais, estabelecendo pisos de proteção fixos, em substituição à tradicional lógica de convênios, tendo como base os critérios de partilha previamente pactuados.

De modo geral, o critério para o repasse dos recursos depende do porte dos municípios (Pequeno Porte I e II, Médio Porte, Grande Porte e Metrópole), tendo como base um conjunto de indicadores socioterritoriais de vulnerabilidades e de risco sociais. Visando fortalecer as relações governamentais e intergovernamentais, os mecanismos de repasse fundo a fundo passaram a ser geridos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), bem como pelos respectivos fundos estaduais e municipais, sendo que as transferências por meio de convênios ocorrem apenas para o financiamento de programas não continuados.

Assim, a expansão da política de Assistência Social se deu, sobretudo, a partir dos anos 2000, quando ganhou centralidade no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, não só pela implantação do SUAS, mas, sobretudo, pelo volume de investimentos na Transferência de Renda, com destaque para o PBF (MOTA, 2008; SITICOVSKI, 2008).

Quadro 4– Eixos estruturantes e os mecanismos da racionalidade de gestão do SUAS

ASPECTOS	DIRETRIZES ESTRUTURANTES	MECANISMOS DE GESTÃO DO SISTEMA	INSTRUMENTOS DE GESTÃO
Gestão	Precedência da gestão pública da política.	- gestão e articulação das instituições que ofertam serviços socioassistenciais, públicas e privadas.	PMAS Pacto de Aprimoramento do SUAS CNEAS.
Direitos	Alcance de direitos sociais.	- As instituições públicas CRAS e CREAS promovem o acesso ao sistema por meio de mobilizações sociais, atendimentos, orientações e encaminhamentos.	SIGPBF SISC
Família	Matricialidade sociofamiliar.	- Centralidade da família, constituída a partir dos laços consanguíneos e/ou de afetividade.	Prontuário SUAS Registro Mensal de Atendimento.
Forma de atuação	Territorialização.	- Atuação a partir do território, visando prevenir o agravamento das vulnerabilidades e riscos sociais.	Diagnóstico territorial.
Pactuação	Descentralização político-administrativa.	- Pactuação da oferta de serviços a partir dos níveis de gestão (inicial, básica e plena).	Comissões Intergestoras (CIBs e CIT).
Financiamento	Financiamento partilhado entre os entes federados.	- Financiamento pelas instâncias federal, estadual e municipal.	Fundos Municipais e Estaduais de Assistência Social.
Relações democráticas	Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil.	Estabelecimento de participação dos usuários no contexto da oferta de serviços.	Participação da sociedade na gestão do Sistema.
Controle social	Valorização da presença do controle social.	- Construção de espaços públicos de participação social.	Conselhos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais.
Participação	Participação popular/cidadão usuário.	- Criação de espaços de participação do usuário na gestão dos serviços socioassistenciais	Escuta qualificada, grupos, fóruns, etc.
Recursos humanos	Qualificação de recursos humanos	- Diálogo entre gestores e trabalhadores do SUAS	Mesa de Negociação
Monitoramento e avaliação	Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados	- Produção técnica de referência para a oferta de serviços	CENSO SUAS

Fonte: Elaboração da autora a partir da análise das Normas Operacionais Básicas de 2005 e 2012.

O quadro mostra que a gestão democrática e participativa se apresenta como eixo central da política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, cujos desdobramentos apontam para os mecanismos de gestão dispostos pelos marcos referenciais e normativos (leis, decretos, planos, portarias e resoluções) a serem utilizados pelas instâncias federal, estadual e municipal, no sentido do fortalecimento da gestão pública e do controle social da política de Assistência Social.

A partir do estabelecimento da LOAS, foram sendo produzidas normativas que permitiram formatar os instrumentos de gestão do sistema, dentre os quais, podem ser citados: a) CIBs e CIT; b) Fundos Municipais e Estaduais de Assistência Social; c) Conferências municipais, estaduais e nacionais; d) Conselhos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social; e) Diagnóstico territorial; f) CNEAS; g) SIGPBF/SISC; h) Prontuário SUAS; i) CENSO SUAS; j) Escuta qualificada, grupos, fóruns, etc.; k) Mesa de Negociação.

As comissões intergestores são espaços de pactuação e representam um importante mecanismo de fortalecimento da democratização e da participação no âmbito do SUAS, conforme dispõem a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Os referidos mecanismos de gestão do SUAS são formatados e constituídos em âmbito federal (CIT) e estadual (CIB), visando favorecer a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, tendo como base um processo de descentralização da Política de Assistência Social. Dentre as atribuições da Comissão Intergestora Bipartite, destaca-se a interlocução entre gestores, visando representar os interesses e as necessidades coletivas, sendo constituída por:

a) 3 (três) representantes dos estados indicados pelo gestor estadual de Assistência Social; b) 6 gestores municipais indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, observando os níveis de gestão no SUAS, a representação regional e porte dos municípios, de acordo com o estabelecido na Política Nacional de Assistência Social; c) 02 (dois) representantes de municípios de pequeno porte I; 01 (um) representante de municípios pequeno de porte II; 01 (um) representante de municípios de médio porte; 01 (um) representante de municípios de grande porte; 01 (um) representante da capital. Os representantes titulares e suplentes deverão ser de regiões diferentes, de forma a contemplar as diversas regiões do estado. É importante observar, na substituição ou renovação da representação municipal, a rotatividade entre as regiões. Esta nova composição da CIB será adotada a partir do tamanho do estado, distâncias internas, porte de municípios e número de municípios no estado. (BRASIL, 2012, p. 52).

Por sua vez, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. É a instância de expressão

das demandas dos gestores da Assistência Social nas três esferas de governo, e é organizada no âmbito federal, composta por “[...] 5 (cinco) membros representando a União, indicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e seus respectivos suplentes”, bem como “[...] 5 (cinco) membros representando os estados e o Distrito Federal, indicados pelo FONSEAS e seus respectivos suplentes; 5 (cinco) membros representando os municípios”, indicados pelo CONGEMAS e seus respectivos suplentes (BRASIL, 2012, p. 52). Dentre as competências da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), destacam-se:

- a) pactuar estratégias para implantação e operacionalização do Sistema Único da Assistência Social;
- b) estabelecer acordos acerca de encaminhamentos de questões operacionais relativas à implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS;
- c) atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS;
- d) pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de ações e serviços da Assistência Social para estados, Distrito Federal e municípios;
- e) manter contato permanente com as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), para a troca de informações sobre o processo de descentralização;
- f) atuar como instância de recurso de municípios, no que se refere à habilitação, alteração de gestão, renovação da habilitação e avaliação da gestão, quando não tenha havido decisão consensual nas Comissões Intergestores Bipartite;
- g) promover a articulação entre as três esferas de governo, de forma a otimizar a operacionalização das ações e garantir a direção única em cada esfera;
- h) avaliar o cumprimento dos requisitos relativos às condições de gestão estadual e do Distrito Federal;
- i) elaborar e publicar seu regimento interno;
- j) publicar e divulgar suas pactuações;
- k) submeter as pactuações ao CNAS para apreciação e ou aprovação. (BRASIL, 2012, p. 53).

A partir de pactuação nas CIBs e CIT são cofinanciadas as ofertas de serviços com o repasse de recursos fundo a fundo. Nesse sentido, os fundos municipais e estaduais de Assistência Social têm um importante papel, no que se refere ao processo de efetivação de uma gestão democrática e participativa, tendo como base a racionalidade hegemônica do SUAS, ao permitir romper com a lógica verticalizada dos convênios que historicamente estiveram presentes nas fases desenvolvimentista e comunitarista da Assistência Social no Brasil, tendo como base uma gestão burocrática, porém, com significativas disfunções, tais como baixo aperfeiçoamento técnico e fragilidades no planejamento e execução das ações.

Nesse sentido, a gestão dos fundos municipais e estaduais perpassa a relação com o controle social exercido pelos conselhos municipais, estaduais e nacional, ao promover o monitoramento

das entidades de Assistência Social, com acompanhamento da gestão do Programa Bolsa Família, articulação com os Conselhos Tutelares na “[...] fiscalização de entidades governamentais e não-governamentais que executam programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes” (BRASIL, 2009, p. 3).

A territorialização se apresenta como um importante elemento no âmbito da gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social, que também contribui para a fragmentação e pontualidade das ações que marcaram os períodos da assistência desenvolvimentista e comunitarista, visto que permite a interlocução com os espaços de vivências dos sujeitos sociais e institucionais, a partir da qual a gestão implementa o conjunto de ofertas do sistema, com a retroalimentação/reconstrução coletiva das ações, contexto em que se apresenta como de fundamental importância do diagnóstico territorial como instrumento que permitirá uma leitura da realidade social, a partir do qual é possível realizar o acompanhamento da execução dos serviços socioassistenciais ofertados diretamente pelo poder público e pelas entidades privadas e organizações de Assistência Social, favorecendo, inclusive, visualizar a relação com o sistema protetivo como um todo.

Conforme o porte e a capacidade técnico-operacional, o município oferta diretamente seus serviços, ou o faz por meio da participação de entidades socioassistenciais. Nesse contexto, o Cadastro Nacional de Entidades Socioassistenciais (CNEAS) se apresenta como um importante instrumento de gestão, tendo em vista a construção de uma racionalidade democrática e participativa, contribuindo assim para a gestão democrática e participativa, e a materialização da Política de Assistência Social com direito, visto que é a partir dele que são formatadas as parcerias no âmbito do SUAS.

No âmbito da atuação junto às famílias, cabe ressaltar que a gestão do CadÚnico e do Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda do SUAS com condicionalidades de educação, saúde e assistência social, está voltada para a concessão de benefícios para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Nesse contexto, o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) se apresenta como um importante instrumento de gestão democrática e participativa, na medida em que permite ao gestor conhecer o nível de cumprimento das condicionalidades.

Também no campo preventivo, o Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SISC) favorece a gestão participativa e democrática do SUAS, na

medida em que permite visualizar o panorama do conjunto das ações, no que se refere ao acesso, permanência e sucesso dos usuários no serviço, e sua inclusão nas políticas públicas, permitindo inclusive atender às situações prioritárias, em caso de violências, segregação e segmentação.

No trabalho social com as famílias, o Prontuário SUAS se apresenta como um importante elemento de acompanhamento das famílias atendidas pelos CRAS e CREAS, favorecendo a materialização da centralidade da matricialidade sociofamiliar na Política de Assistência Social, a partir de uma perspectiva de pluralidade e de diversidade, criando-se espaços de participação dos usuários, por meio de escuta qualificada, de grupos, de fóruns, etc.

A Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) estabeleceu as diretrizes para a atuação dos trabalhadores no âmbito da Política de Assistência Social (equipes, espaços de trabalho, condições de exercício profissional), destacando-se, nesse contexto, a mesa de negociação para a discussão das questões afetas ao SUAS.

Por todo o exposto, cabe destacar a importância que os referidos instrumentos de gestão exercem na execução da Política de Assistência Social, no sentido da materialização da gestão democrática e participativa, de forma a promover a superação das práticas tradicionais e conservadoras pautadas na benesse e no favor, que marcaram as fases privada, desenvolvimentista e comunitaristas da Assistência Social, contribuindo para a oferta de serviços como direito de cidadania.

4 A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A COMISSÃO INTERGESTORA BIPARTITE NO ESTADO DO PIAUÍ

Nos capítulos anteriores, vimos a construção da Assistência Social como política pública, mediada pelos determinantes históricos, políticos e econômicos que corroboraram para que ela assumisse a organização do Sistema Único de Assistência Social, assim como destacamos a estrutura de gestão delineada para atender as determinações históricas de cada período.

Esse percurso foi importante para demarcar as velhas e novas contradições postas à efetivação da Política de Assistência Social, assim como o seu papel, desenvolvimento e funcionalidade no âmbito do sistema capitalista.

A gestão de uma política social pública que se propõe a ultrapassar a dimensão meramente técnica pressupõe o aprofundamento das questões que refletem e/ou dão substância ao seu constructo. A dimensão histórica, o conhecimento das determinações sociais, econômicas e políticas, constituem-se em elementos centrais para auxiliar na leitura de realidade, assim como na compreensão sobre as ações que a Política de Assistência Social possui na perspectiva do direito social.

Com destaque para o período que envolveu os governos do Partido dos Trabalhadores, cuja expectativa da maioria da classe trabalhadora era de que seria um governo que alteraria a dinâmica restritiva, manteve, quase que integralmente, política governamental que orientou a gestão pública com base nas reformas liberalizantes do governo FHC. Assume mais especificamente no período do segundo Governo Lula, o discurso do “Neodesenvolvimentismo”, notadamente no período 2007-2010, exercido a partir da articulação entre as políticas econômicas e sociais e da ampliação do gasto social.

É nesse contexto que se dá a implementação do Sistema Único de Assistência Social, como produto das demandas históricas da classe trabalhadora pela organização e oferta de um conjunto de serviços e benefícios capazes de responder às demandas da classe trabalhadora no âmbito da Assistência Social. E com ele, um conjunto de normativas e orientações para os gestores conduzirem a Política de Assistência Social, que vão se atualizando seja pelo que justificam as normativas, como “expressão do amadurecimento da política”, pelas necessidades postas a partir das experiências de gestão vivenciadas nas três esferas de governo.

Como política pública, é evidente que a Assistência Social necessita de regulação, de estruturação, de alocação de recursos e de um corpo técnico especializado. As regulações que fundamentam o SUAS, a partir do seu reconhecimento como política de Estado (Lei nº 12.435/2011 e Norma Operacional Básica de 2005 e de 2012), analisadas no capítulo anterior, evidenciam avanços nas possibilidades de implementação de uma gestão democrática e participativa no âmbito dos municípios e, ao mesmo tempo, evidenciam as dificuldades de implementação dos instrumentos de gestão nos municípios brasileiros, sobretudo, do diagnóstico e do planejamento estruturado com base em uma concepção democrática de gestão.

Ante o exposto, em busca de desvelar determinações e tendências na conformação da gestão democrática e participativa da Assistência Social, buscamos uma aproximação com o objeto de estudo, tendo por campo de análise a realidade dos municípios piauienses na perspectiva de apreender, inicialmente, o que categorizamos como três momentos de implementação do SUAS no Estado. A partir disso, tentar identificar as determinações e as tendências da gestão (democrática e participativa) do SUAS adotada pelos gestores municipais, do Estado do Piauí, considerando as dificuldades de implementação de tais diretrizes que, embora construídas sob as bases de lutas políticas pela democratização do Estado, foram implementadas em um contexto de retração do Estado.

A análise da implantação do SUAS, no presente trabalho, compreende três fases: o primeiro momento, definido como Pré-SUAS, perpassa a discussão acerca dos delineamentos, investimentos e resultados proporcionados pelo Fome Zero no Piauí e início da estruturação administrativa de enfrentamento à pobreza, apontando-se as mudanças dos indicadores que evidenciem o contexto analisado; o segundo momento compreende a implantação do SUAS, em que são examinados os avanços da expansão da transferência de renda; e, o terceiro momento que consiste na discussão do contexto de consolidação do SUAS.

Analisaremos cada uma dessas fases como processo de aproximação na perspectiva de extrair as determinações que corroboraram a configuração da gestão democrática e participativa do Sistema Único de Assistência Social no Estado do Piauí, assim como as tendências desencadeadas no âmbito da gestão.

4.1 Primeiro momento: Pré-SUAS – construindo as bases de preparação para a estruturação do SUAS

No Estado do Piauí, a Assistência Social foi historicamente prestada por iniciativa de organizações religiosas e das famílias abastadas, que viam na assistência uma forma de prestígio social e de alargar o número de agregados para o trabalho agrário e rural, visto que o Estado reconhecia a questão da pobreza como uma responsabilidade do indivíduo e tinha como alvo a preocupação apenas com o desenvolvimento econômico.

Como nas demais unidades federativas, e seguindo a tendência em âmbito nacional, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, em 1993, o Estado continua a executar suas ações, tendo como foco central as orientações do Governo Federal, sob coordenação do Serviço Social do Estado (SERSE), que entre suas ações era responsável pela gestão e oferta de projetos de natureza diversificada nos Centros Sociais Urbanos em todo o Estado. A natureza da pontualidade, descontinuidade, focalização em ações de estímulo ao trabalho, atividades para a maternidade e a infância, tipicamente difundidas pela Legião Brasileira de Assistência, irão continuar sendo desenvolvidas sob coordenação do órgão gestor.

Um avanço na construção do sistema descentralizado e participativo em âmbito estadual, foi a criação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), por meio da Lei Estadual de nº 4.818/95, já cumprindo as prerrogativas com as diretrizes da LOAS. Também data do final dos anos 90, a criação da Comissão Intergestora Bipartite do Estado do Piauí que foi instituída pelo Decreto nº 10.119, de 13 de agosto de 1999, no Governo do Estado do Piauí, em consonância com as orientações da primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social, regulamentada por meio da Resolução CNAS nº 207, de 16/12/1998, do Conselho Nacional de Assistência Social como instâncias de articulação entre os gestores estadual e municipais da Política de Assistência Social.

Embora se constitua em uma instância de articulação e de pactuação das decisões sobre a gestão da Política no Estado, não está regulamentada na LOAS, mesmo na sua versão atualizada (2011), a qual prevê responsabilidades apenas para os entes federados e para seus respectivos conselhos, que se constituem em instâncias de gestão e de deliberação da política, presente na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em nossa concepção, já trabalhada no capítulo anterior, trata-se de uma inovação institucional na implementação do pacto federativo, que na perspectiva de Abrucio (2005, p. 44),

remete a operacionalização de arranjos cooperativos que integrem melhor “[...] o conjunto das políticas públicas compartilhadas”. Assim, considerando o sucesso na partilha de decisões efetivadas no âmbito do SUAS, no que tange à Política de Saúde, e seguindo a mesma tendência, a Assistência Social irá incorporar essa estratégia. Cabe ressaltar que, na concepção de Senna et al (2017), esse arranjo só ganhará mais expressão e importância, como instância de negociação e pactuação entre os entes federados, a partir da organização do SUAS, já no segundo momento.

No que tange aos municípios, iniciam a estruturação de suas Secretarias, Conselhos e Fundos Municipais como condição para recebimento de recursos federais, sobretudo nas áreas em que foram focalizadas as ações do Estado brasileiro, como, por exemplo, a atenção à erradicação do trabalho infantil, demandadas principalmente dos organismos internacionais.

Porém, é na conjuntura dos anos 2003 que a Assistência Social do Estado toma um novo rumo, impulsionada por um lado, pelas mudanças ocorridas no contexto nacional quando o governo Luís Inácio Lula da Silva assume a Presidência da República e, por outro, quando também assume, no Piauí, um governo do Partido dos Trabalhadores¹⁷. Não resta dúvida que o alinhamento político nacional e estadual abriu a perspectiva para o alinhamento de ações de cunho democrático-popular, ensejadas pelas propostas históricas encaminhadas pela sigla partidária que representavam.

No que se refere aos rearranjos no âmbito do direcionamento da gestão pública, é no Governo petista, já no início da sua gestão em 2003, que iniciou um processo de estabelecimento de diagnósticos e reformas da realidade administrativa do Estado, visando superar as concepções patrimonialistas e clientelistas que permearam historicamente a administração pública em âmbito local (BEZERRA, 2011).

As mudanças estavam sendo ensejadas na perspectiva de propiciar o reordenamento da estrutura administrativa do Estado, por meio de uma administração pública com base no modelo gerencial, com o objetivo de reduzir os gastos públicos e prover maior eficiência, inclusive, com a inserção de convênios, contratos e parceria público-privada na oferta e na prestação de serviços.

Uma síntese do diagnóstico da realidade da administração pública piauiense foi formulada por Fernandes, Bezerra e Nascimento (2014):

¹⁷ É eleito como governador do Estado Piauí, pela coligação “A vitória que o povo quer”, com o forte apoio das lideranças do PMDB, entre os quais, estava o ex-governador Mão Santa, que, na eleição seguinte, lançou seu filho como candidato, que saiu derrotado. Wellington Dias se reelege, agora com a coligação “A vitória da força do povo”, tendo entre os principais partidos apoiadores, o PP e o PTB.

Quadro 5 – A gestão pública no Piauí: principais problemas identificados no contexto da reforma administrativa – ano de 2003

ASPECTOS	PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS
Estrutura administrativa	Ineficiência e ineficácia dos processos de gestão e inadequação das estruturas organizacionais, normativas e regulatórias da administração pública estadual; Carência da gestão da memória administrativa; Sobreposição de competências; Deficiência na gestão de contratos e convênios.
Recursos humanos	Precariedade do sistema de informação gerencial de RH; Ausência de política de RH; Baixa qualificação dos servidores; Precariedade das informações relativas aos recursos humanos.
Sistema de planejamento	Ausência de sistema de coleta e apuração de dados primários; Desarticulação do sistema de planejamento; Baixo nível de integração entre planejamento, orçamento e execução financeira; Deficiência na gestão por programas e dificuldade de articulação com as metas; Deficiência dos sistemas e instrumentos de acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas; Descoordenação das ações de governo.
Gestão e políticas públicas	Ausência de sistemas de informação gerencial; Fragilidade gerencial na execução das políticas; Fragilidade na coordenação de políticas; Dificuldade das secretarias de administração/planejamento em exercer seu papel estratégico.
Tecnologia de gestão	Baixa informatização; Baixa adoção de ferramentas de gestão; Dificuldade na apropriação e avaliação de custos • Baixa incidência de práticas de gestão voltadas para resultado; Deficiência na gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário; Desconhecimento da cultura organizacional • Falta de avaliação no processo de reforma administrativa (gestão); Normatização e controle.
Normatização e controle	Falta de atualização e consolidação da legislação e dificuldade para sua utilização gerencial • Frágil controle dos contenciosos judiciais • Fragilidade do sistema de controle interno; Sistemas de controle interno descolados do planejamento e avaliação de resultados • Desarticulação entre os sistemas de controle interno e externo.
Sistemas de informação	Ausência de dados básicos sobre gestão de tecnologias; Descoordenação das ações na gestão de TI • Má gestão da informação e da tecnologia da informação.
Prestação de Serviços Públicos e Atendimento ao Cidadão	Ausência de política de prestação do serviço público • Ausência de política de avaliação sistemática na prestação do serviço público; Baixa transparência no atendimento ao cidadão.

Redes Democráticas de Governança	Falta de monitoramento da conduta ética e disseminação de valores éticos; Falta de efetividade na responsabilização dos servidores • Falta de diagnóstico das necessidades do usuário; Falta de transparência das ações administrativas; Ineficiência da prestação de contas governamentais; Fragilidade da política de comunicação com o servidor.
Problemas estratégicos	A ausência de sistemas de informações básicos, como bancos de dados atualizados; A baixa capacitação dos funcionários para as atividades básicas.

Fonte: Fernandes, Bezerra e Nascimento (2014, p.8).

Podemos depreender das informações do Quadro 5, que o aparato administrativo do Estado do Piauí, no momento Pré-SUAS, apresenta fortes fragilidades para implementação da gestão das políticas sociais públicas no Estado, que vão desde a ausência de um quadro de normatização dos atos administrativos, necessário a orientação dos diferentes gestores, até a cultura de planejamento, sistematização, informatização, formatadas sem as bases sólidas de diagnósticos e informações produzidas a partir do desenvolvimento das próprias ações do Estado e de estudos técnicos por ele fomentados. Disso resulta, em nossa concepção, a fragilidade na execução das políticas e de sua coordenação. Além disso, a forte tradição de trabalhar as ações setorializadas no âmbito das políticas públicas e a fragilidade apontada no que tange às tecnologias de gestão dificultaram a integração entre as diferentes secretarias.

De fato, a estrutura administrativa do Estado aponta para a necessidade de mudança para se adequar ao novo contexto de desenvolvimento. Entre as propostas de governo, ensejadas pelo então governador, a necessidade de propiciar o desenvolvimento econômico como ferramenta para tirar o Estado da condição de pobreza em que se encontrava, estava eminentemente associada com o compromisso de também desenvolver ações de cunho social.

Desse modo, o caminho delineado foi o de preparação para a mudança administrativa como uma das condições para propiciar esse desenvolvimento. Esse processo se fez dentro de uma perspectiva que não rompe com a perspectiva de Estado neoliberal, pelo contrário, continua presente na orientação da gestão do Estado brasileiro, mesmo com a mudança de governo em âmbito nacional. A prova é que o fundamento da mudança administrativa estaria no alinhamento ao Plano Diretor da Reforma do Estado, tendo sua expressão material na Lei Complementar de nº 28 de 09/06/2003, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí, a qual estabelece, em seu artigo 2º, que a administração pública estadual é regida por “[...]”

princípios de hierarquia, de descentralização interna, de articulação de ações, de atuação executiva concentrada nos serviços essenciais e funções públicas indelegáveis”.

Em conformidade com Bezerra (2011), a Lei Complementar nº 28, de junho de 2003, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí, definiu um conjunto de cargos para as Secretarias, bem como para as Superintendências, Ouvidorias e Controladorias, representando um marco no processo de “modernização administrativa” do Estado do Piauí, com base na legalidade e no controle da gestão pública.

Um outro avanço do período Pré-SUAS, no que se refere à gestão pública da Assistência Social, foi a criação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC), responsável pela gestão da Política em âmbito estadual, momento em que o Estado do Piauí é escolhido para implantação, de maneira experimental, do Programa Fome Zero, lançado pelo Governo Federal. Obviamente que a escolha do Piauí não se deu de maneira aleatória, mas considerando indicadores da época (2003), onde o índice de pobreza era 53,11% e de pobreza subjetiva 58,91%, e o índice de GINI – 0,46 .

Em decorrência desta experiência piloto, o Estado do Piauí foi pioneiro em estruturar, na esfera governamental, a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome/Programa Fome Zero, criada pela Lei Complementar Estadual nº 28, de 09/06/2003, com o objetivo de articular programas e projetos das três esferas de governo e da sociedade civil, voltados às áreas da alimentação e nutrição, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada no território estadual.

A experiência piloto aconteceu nos municípios de Guaribas e Acauã. Guaribas, situado na microrregião de São Raimundo Nonato, apresentava, em 2000, um IDH de 0,478, terceiro pior do Brasil, com uma população de 4.814 habitantes, sendo 48,7% sem instrução ou com menos de um ano de estudo, 27,8% com renda de até ½ salário mínimo e 64,7% com renda de até um salário mínimo.

Já Acauã, era um município situado na microrregião do Alto Médio Canindé, apresentava, em 2000, um IDH de 0,537, correspondendo ao “[...] ducentésimo décimo sétimo pior do Brasil”, com uma população de 5.147 habitantes, sendo 32,0% sem instrução ou com menos de um ano de estudo, 8,9% com renda domiciliar de até ½ salário mínimo e 38,7% até um salário mínimo (VAZ; BALSADI, 2017, p. 109-111).

Quadro 6 – Os municípios de Guaribas e Acauã antes e depois da execução do Programa Fome Zero

	Período	Indicadores	Municípios piauienses	
			Guaribas	Acauã
Antes do Programa Fome Zero	Ano 2000	IDH	0,478	0,537
		População	4.814 habitantes	5.147 habitantes
		Escolaridade	48,7% da população sem instrução ou com menos de um ano de estudo.	32,0% da população sem instrução ou com menos de um ano de estudo, 8,9%.
		Renda	27,8% com renda de até ½ salário mínimo e 64,7% com renda de até um salário mínimo.	8,9% com renda domiciliar de até ½ salário mínimo e 38,7% até um salário mínimo.
Depois do Programa Fome Zero	Ano 2010	IDHM	0.508	0,528
		População	4.401 habitantes	6.749 habitantes
		Renda	Renda <i>per capita</i> de R\$ 426.79	Renda <i>per capita</i> de R\$ 243.39

Fonte: Elaboração própria.

O conteúdo do quadro mostra que a experiência piloto do Programa Fome Zero nos municípios piauienses de Guaribas e Acauã obteve sucesso. Ao articular um conjunto de políticas públicas, visando assegurar segurança alimentar às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, o Programa Fome Zero contribuiu para a alteração dos indicadores ora existentes. Em 2000, o IDHM de Acauã era de 0.274, sendo que, em 2010, passou para 0.528. Em 2000, o IDHM de Guaribas era de 0.214, sendo que, em 2010, passou para 0.508. Em relação à articulação das políticas públicas, em 2010, o número de estabelecimentos da agricultura familiar em Acauã era de 1.137, com 4.178 pessoas envolvidas na agricultura familiar, com 1.385 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Em Guaribas, o número de estabelecimentos da agricultura familiar, em 2010, era de 621, com 2.432 pessoas envolvidas na agricultura familiar, com 893 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

No que tange à efetivação da Política de Assistência Social, além dos programas já trabalhados nos anos 90, de acordo com Bezerra e Silva (2006, p. 107) “o Programa Bolsa Família iniciou em outubro de 2003 no Piauí, atendendo 29 mil e 596 famílias e, em meio de 2005, já chegou a 240 mil e 603”. Com a meta de universalização dos acessos, propõe um conjunto de ações de capacitação, encontros regionais e fóruns na perspectiva de preparação dos municípios para operacionalizar a gestão do benefício desde a identificação e cadastramento dos beneficiários ao controle social.

Entre os programas implementados pela Secretaria Nacional de Assistência Social no Estado, Alves (2006, p. 161) destaca que até o início de 2005 executava o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)/ Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD), o Benefício de Prestação continuada (BPC)/Idoso, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem e o Programa Sentinela. O Piauí já executava todos esses programas.

Percebe-se que a exceção do Programa Sentinela, que era voltado para o enfrentamento à violência sexual, os demais consistiam em Programas de Transferência Direta de Renda, iniciados ainda nos anos 90. Além disso, a priorização das famílias do Estado no acesso aos programas de transferência de renda, como o Cartão Alimentação, Vale gás, Bolsa Escola, que mais tarde seriam unificados de tais programas no Programa Bolsa Família, era delineada pelo Governo Federal a partir de critérios focalizados.

Assim, identificou-se como tendências no momento Pré-SUAS, a atenção focalizada, os investimentos territorializados e a articulação setorial/intersetorial, podendo ser observada no contexto de implantação do Programa Fome Zero, que foi acompanhado de um esforço governamental de introdução de um modelo gerencial, a partir da reforma administrativa em 2003, com a tentativa de implementação dos sistemas de planejamento e de controle, visando impactar na gestão de políticas públicas, tecnologia de gestão, elaboração de sistemas de informação, redes democráticas de governança e na prestação de serviços aos usuários.

Os referidos elementos se apresentaram melhor delineados com a implantação do SUAS e a expansão dos programas de transferência de renda, tendo como base o Cadastro Único do Governo Federal, que identifica as principais vulnerabilidades sociais, definindo um recorte focalizado da atuação estatal, que dirige e converge as atenções e as ofertas de serviços.

No Pré-SUAS, havia um esforço conjunto da gestão na operacionalização do Fome Zero no sentido de dar visibilidade política aos resultados que serviram de modelo para o país, mas no que

tange ao objeto do nosso estudo, cabe destacar que o Programa Fome Zero não se constituiu em um Programa específico da Política de Assistência Social, mas da Política de Segurança Alimentar que estava em construção, motivo pelo qual foi alvo de polêmica e debate técnico (YAZBEK, 2004), haja vista que a sua interface com a Política de Assistência Social não ficava clara, mesmo essa última tendo, no seu Art. 25, a responsabilidade sobre “[...] os projetos de enfrentamento à pobreza” assim como também a vinculação do Programa à Seguridade Social.

Sobre o debate acerca da focalização do Programa, destacamos que uma determinação, para estruturação do SUAS, no Estado, foi a escolha deste para sediar a experiência piloto do referido Programa, abrindo espaço para a estruturação do aparato administrativo da gestão das políticas públicas no Piauí, com a contratação de técnicos, a organização do planejamento das ações, a realização de estudos técnicos de monitoramento do Programa.

Outra determinação é que esses municípios passaram a ser alvo de projetos de natureza diversificada, que iam desde a condição de acesso à água e à alimentação de qualidade, como também de geração de trabalho e renda e acesso a educação. Esse panorama enseja a organização administrativa das esferas municipais, embora todo o direcionamento seja determinado pelo Governo Federal.

A própria estrutura dos programas centrais executados, possuíam um caráter centralizado, o que reforçou a postura tecnocrática assumida historicamente pelo Estado. A exemplo disso, destaca-se, a priorização das famílias do Estado no acesso aos programas de transferência de renda, como o Cartão Alimentação, Vale gás, Bolsa Escola, que mais tarde seriam unificados no Programa Bolsa Família, que eram delineados pelo Governo Federal a partir de critérios focalizados.

Assim, o período Pré-SUAS foi marcado pelas tendências da atenção focalizada, dos investimentos territorializados e da articulação setorial/intersectorial, podendo ser observada no contexto de implantação do Programa Fome Zero, que foi acompanhado de um esforço governamental de introdução de um modelo gerencial, a partir da reforma administrativa em 2003, com a tentativa dos sistemas de planejamento e de controle, visando impactar na gestão de políticas públicas, tecnologia de gestão, elaboração de sistemas de informação, redes democráticas de governança e na prestação de serviços aos usuários.

4.2 Segundo momento: Implantação do SUAS e expansão dos Programas de Transferência de Renda (2005 a 2011)

A implantação do SUAS, em 2005, ocorreu em um contexto de mudanças na gestão da Política de Assistência Social. O órgão gestor, a Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania passou a gerir a Política de Assistência Social do Estado, responsável pelo monitoramento, avaliação, supervisão e capacitação dos municípios piauienses, na perspectiva da implantação, implementação e fortalecimento do SUAS no Estado. A partir de então, desencadeou um processo de reordenamento institucional e de ações de fomento a implementação do SUAS no Estado. Contudo, apesar dos esforços técnicos, atualmente a SASC permaneceu com a mesma organização administrativa, não tendo acompanhado as necessidades de aprimoramento da Política e instituído áreas estratégicas da gestão do SUAS como a Gestão do Trabalho e a Vigilância Socioassistencial.

A Comissão Intergestora Bipartite passou a ter um papel fundamental, sobretudo na análise dos municípios para habilitação à gestão do SUAS, momento em que teve que reelaborar seu Regimento Interno para adequação ao seu papel frente às determinações normativas do SUAS. De acordo com o seu Regimento Interno, a CIB-PI é composta por 12 (doze) membros assim distribuídos: 06 (seis) representantes do Estado indicados pelo Gestor Estadual da Assistência Social e 06 (seis) representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores do Estado do Piauí (COEGEMAS), sendo 02 (dois) representantes de municípios de Pequeno Porte I, 02 (dois) representantes dos municípios de Pequeno Porte II e 02 (dois) representantes dos municípios de Grande Porte.

No que tange às suas competências, o Regimento Interno da Comissão Intergestora Bipartite do Piauí estabeleceu que

- I. Pactuar a organização do Sistema Estadual de Assistência Social proposto pelo órgão gestor estadual, definindo estratégias para implantar e operacionalizar a oferta da proteção social básica e proteção social especial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS na sua esfera de governo;
- II. Estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS;
- III. Pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implantação e regulamentação complementar à legislação vigente, nos aspectos comuns às duas esferas de governo;
- IV. Pactuar medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUAS no âmbito regional;
- V. Pactuar a estruturação e a organização da oferta de serviços de caráter regional;

- VI. Pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais aos municípios;
- VII. Pactuar o Plano Estadual de Capacitação;
- VIII. Estabelecer acordos relacionados aos serviços, programas, projetos e benefícios a serem implantados pelo Estado e pelos Municípios enquanto rede de proteção social integrante do SUAS no Estado;
- IX. Pactuar Planos de Providencia e Planos de Apoio aos Municípios;
- X. Pactuar prioridades e metas estaduais de aprimoramento do SUAS;
- XI. Pactuar estratégias e procedimentos de interlocução permanente com a CIT e as demais CIBs para aperfeiçoamento do processo de descentralização, implantação e implementação do SUAS;
- XII. Observar em suas pactuações as orientações emanadas pela CIT;
- XIII. Pactuar seu Regimento Interno e as estratégias para sua divulgação;
- XIV. Publicar as pactuações no Diário Oficial do Estado;
- XV. Enviar cópia das publicações das pactuações à Secretaria Técnica da CIT;
- XVI. Publicar e publicizar as suas pactuações;
- XVII. Informar ao Conselho Estadual de Assistência Social sobre suas pactuações;
- XVIII. Encaminhar ao Conselho Estadual de Assistência Social os assuntos de sua competência para deliberação. (PIAUI, 2016, p. 9).

Para cumprimento de suas funções, os componentes da CIB organizam o calendário anual de reuniões ordinárias, que, de acordo com o Regimento, devem acontecer uma vez a cada mês, podendo também ser convocadas reuniões extraordinárias. Além disso, são abertas as participações, mas conservam o direito ao voto aos membros titulares e na ausência desses aos suplentes. As decisões tomadas são expressas em Resoluções e publicadas no Diário Oficial do Estado, comunicadas à Comissão Intergestora Tripartite e ao Conselho Estadual de Assistência Social.

Uma síntese das Resoluções emitidas pela CIB revelou o seu papel na definição dos rumos operacionais da Política.

Quadro 7 – Resoluções da Comissão Intergestora Bipartite do Estado do Piauí de 2005 a 2016

OBJETO DA RESOLUÇÃO	QUANTIDADE DE RESOLUÇÕES
Pactuação da Gestão de Municípios em: inicial básica e plena.	18
Utilização de recursos do Fundo Municipal para fins de custeio de despesas para participação de técnicos em eventos de formação.	01
Estabelecimento de critérios para adequação da rede socioassistencial.	01
Definição de prazos para inserção do Plano de Ação e/ou demonstrativo físico financeiro nos sistemas.	04
Ampliação de metas de atendimento para os Programas/Serviços.	05

Aprovação de justificativas de migração de programas.	05
Desabilitação de municípios ao SUAS.	02
Reabilitação de municípios.	01
Aprovação do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual do SUAS.	01
Aprovação/alteração do Regimento Interno da CIB.	02
Aprovação do Plano Estadual de Capacitação dos Trabalhadores do SUAS de 2012/2015/alterações.	02
Definição de critérios para o cofinanciamento estadual.	01
Criação de Câmara Técnica.	01
Aprovação de critérios de elegibilidade e partilha de recursos.	01
Organização da oferta de serviços e partilha de recursos.	02
Pactuação de critérios para partilha de recursos a partir de estudos realizados pela Câmara Técnica.	01
Aprovação das diretrizes para a organização dos Serviços Regionalizados de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.	01

Fonte: Elaboração própria a partir das Resoluções consultadas no período de 2005 a 2017.

A síntese acima evidencia que a CIB tem sido um instrumento com evidentes direcionamentos na gestão da Política de Assistência Social, ao atuar no direcionamento da análise das condições dos municípios para habilitação ao SUAS. Assim como da definição dos critérios de pactuação e estabelecimento de prioridades e metas a serem cumpridas pelos municípios do Estado na perspectiva do aprimoramento da gestão.

No entanto, em que pese a necessidade das instâncias federativas em instituir mecanismos que facilitem a partilha de responsabilidades no âmbito do SUAS, tais mecanismos não podem ser pensados dissociados dos processos democráticos. Compreende-se, então, a CIB como um dispositivo criado por gestores e cuja indicação dos participantes é também dos gestores, que irão discutir e pactuar as questões operacionais da Política de Assistência Social.

Uma outra observação acerca do papel da CIB-PI diz respeito às pactuações que ela deve deliberar. Trata-se de aspectos que exigem não só o prévio conhecimento da realidade dos municípios o Estado do Piauí, como também o domínio sobre o escopo de atuação do próprio SUAS no município materializado na legislação e regulamentações da Política.

Isso nos remete a concluir que os gestores que compõe essa instância acabam por vivenciar nela o processo de formação técnica sobre o SUAS, ao tempo em que as discussões que antecedem as pautas acabam por consistirem não só em instrumentos de deliberação sobre a operacionalização da política, mas, também, de instrumentalização para a gestão nos seus respectivos municípios.

Há que se ressaltar, contudo, que as pactuações são realizadas em torno de uma finalidade que é o atendimento aos sujeitos no âmbito da Assistência Social. Retomando Souza Filho (2011), a gestão no âmbito do Estado, como mecanismo de reprodução das relações sociais, está estruturada para o atendimento de determinadas finalidades, que podem estar orientadas para a expansão ou retração de direitos da classe trabalhadora. Assim, é a finalidade que deve orientar o processo de tomada de decisões e os instrumentos a serem utilizados para a definição dos rumos da gestão no âmbito da CIB.

Nesse sentido, a Câmara Técnica¹⁸ cumpre um papel fundamental ao subsidiar tecnicamente, com estudos e diagnósticos, o plenário da CIB para fins de processos de tomada de decisão. Trata-se de uma preocupação pertinente, a composição de um núcleo que congregue diferentes atores e que possa realizar estudos técnicos e subsidiar as decisões para efetivação da gestão da Política.

Ainda retomando Baptista (2002), no planejamento da gestão o processo decisório se faz por aproximações sucessivas, mesmo sendo o objeto a gestão da Política de Assistência Social, o estudo da situação que será alvo do planejamento dos acordos necessita da coleta e sistematização dos dados organizados em diagnósticos, construídos a partir de aproximações que vão desde a construção de hipóteses sobre a realidade, até a coleta e sistematização das informações que expressem, além da sua descrição, a própria compreensão e explicação da realidade.

Tal processo só tem legitimidade democrática se for expressão das demandas dos sujeitos envolvidos no âmbito da Política, que deve emergir a partir das problematizações e reflexões que imprimem sobre a sua realidade concreta, o que exige mecanismos de planejamento que

¹⁸ Instrumento previsto no regimento, que é composto por especialistas, técnicos e outros convidados indicados pelos membros da CIB-PI, que tem, entre suas atribuições, a missão de desenvolver estudos e análises que possam subsidiar o processo de tomada de decisões. No caso do Piauí, em levantamento documental das Resoluções da CIB, apenas uma Câmara Técnica foi formada, para fins de estudos e proposição de critérios de recursos para implementação e serviços regionalizados.

congreguem a perspectiva da pesquisa alicerçada nas condições sócio-históricas em que os sujeitos estão envolvidos.

Assim, no que tange à participação dos sujeitos no processo decisório na perspectiva da construção de uma gestão democrática, a partir do delineamento que compete especificamente ao arranjo da CIB, cuja composição é somente de gestores, compreendemos que acaba por assumir o papel de instância onde se privilegia a centralização dos processos decisórios no âmbito da Política de Assistência Social.

Ainda sobre esse aspecto, destacamos que o arranjo institucional definido para as CIT e CIB, mesmo sendo uma inovação no âmbito político, exclui os usuários do processo de construção da Política, o que o torna um arranjo de gestão tecnocrático e centralizado. Destaca-se que, nos termos de Gandin (2001), o caráter efetivamente participativo remete à lógica da construção em conjunto a que acrescentamos não apenas nos rumos, mas também nos seus aspectos operacionais.

Há que se ressaltar ainda a cultura política alicerçada na centralização político-administrativa e no reforço à tecnocracia como instrumento de saber, por meio da manipulação de dados e informações que expressam as realidades dos municípios piauienses. Condensadas em sua maioria a partir das informações coletadas nos sistemas de informação sobre os atendimentos e gestão dos municípios¹⁹, sem o que Baptista (2002) chama de equacionamento na esfera política do planejamento, que exige uma postura crítica sobre as determinações que corroboram para as configurações da realidade social apresentada e suas respectivas formas de enfrentamento.

Acrescentamos a isso o fato de a gestão e a tomada de decisão acerca do Programa Bolsa Família ficarem restritas à esfera federal e não perpassarem as instâncias de pactuação e de negociação da Política, sob o argumento de que a gestão, bem como a distribuição de benefícios por municípios, obedece a critérios claros (perfil de pobreza definido no Censo e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio).

Entre as atribuições da CIB, há que se destacar também a publicização das pactuações no Diário Oficial do Estado e a informação ao Conselho Estadual de Assistência Social de todas as

¹⁹ Entre os sistemas de informação que subsidiam a construção de diagnósticos estão: Censo SUAS, Cadastro Único para Programas Sociais, Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família. Embora a coleta das informações se já em âmbito municipal, tais sistemas são gerenciados e publicizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, e pouco analisados nas esferas estaduais e municipais.

decisões tomadas como forma de garantir o caráter de transparência das ações públicas. Mesmo assim, essa transparência meramente formal das decisões tomadas, circunscritas aos espaços que, só os que detêm o conhecimento sobre a engenharia da política pública, efetivamente têm acesso.

Em síntese, ao tempo em que, no momento Pré-SUAS, os esforços governamentais estavam centrados em uma experiência piloto (Acauã e Guaribas), o momento Pós-SUAS é marcado pela expansão das ofertas e pela necessidade de aperfeiçoamento do aparato técnico-financeiro no âmbito da gestão, no sentido do cumprimento das responsabilidades pactuadas. Nesse contexto, diante das responsabilidades atribuídas aos municípios e da fragilidade da atuação da instância estadual, pode-se apreender uma estagnação no que se refere à materialidade das tendências de cobertura territorial e de articulação setorial e intersetorial das políticas públicas.

Diante da fragilidade de operacionalizar a cobertura territorial por meio de serviços e de articular, de forma setorial e intersetorial, as políticas públicas, esse início do Pós-SUAS foi caracterizado pela expansão dos Programas de Transferência de Renda, tendo sido prevalente a tendência da focalização, diante da dificuldade dos municípios de Pequeno Porte I e II, bem como de Médio Porte e de Grande Porte de implantação de seus serviços, seja pela fragilidade do financiamento ou pelas dificuldades no âmbito das decisões e operacionalizações de natureza técnico-políticas.

No que tange à oferta de serviços do SUAS, o órgão gestor estadual passa a orientar os municípios a habilitação ao SUAS²⁰ e consequente apoio a implantação do seu principal programa: Programa de Atenção Integral à Família - PAIF, que consiste no trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, conforme diretrizes da Política Nacional de Assistência Social. Cabe destacar que o PAIF foi criado a partir da experiência em 2001, do Núcleo de Apoio à Família (NAF), implementado apenas em alguns municípios do Estado e posteriormente passou a ser efetivado como um Programa. Em 2004, foi institucionalizado como serviço de natureza continuada e, mais tarde, em 2009 muda de nomenclatura, passando a ser tipificado como Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (BRASIL, 2013).

²⁰ De acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS, os municípios poderiam se habilitar à Gestão Inicial, se tiverem apenas os requisitos mínimos exigidos para operar a Política de Assistência Social como o Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social, Gestão Básica, se possuir capacidade de gerir os serviços da proteção social básica no município e Gestão Plena, se possuir capacidade para implementar os serviços do SUAS, em consonância com as suas necessidades.

Assim, no que tange aos serviços socioassistenciais, a tendência mais marcante é a da sua implantação em todo território nacional e a busca dos municípios pela conformação dos requisitos necessários para habilitação ao Sistema Único de Assistência Social, e a conseqüente implantação dos Centros de Referência da Assistência Social. A descentralização político administrativa fica evidente com o repasse das funções de planejamento, de monitoramento, de vigilância para as esferas estaduais e municipais, sendo que esta última passa agora a ser efetivamente responsável pela oferta direta dos serviços planejados, a partir de diagnósticos produzidos em âmbito local. Já no que se refere aos recursos, continuam restritos ao cofinanciamento federal, haja vista a ausência de definição de percentuais para o investimento na Política nas três esferas de governo.

Disso decorre também uma ampliação dos espaços de oferta dos serviços, a implantação das unidades consideradas como porta de entrada para o SUAS (CRAS e CREAS) estabelece outro momento: a estruturação administrativa das secretarias municipais, a contratação de pessoal para implementação dos serviços do SUAS, a definição de uma agenda de planejamento e oferta de serviços de natureza continuada.

Apesar das dificuldades de implantação e de expansão das ofertas de serviços, bem como de operacionalização dos serviços existentes, a partir da lógica de um sistema integrado, abrangendo um trabalho social com centralidade na família e com articulação das políticas públicas e da sociedade civil, percebemos avanços em relação ao momento Pré-SUAS no que se refere à cobertura ao nível territorial, considerando que as informações do CadÚnico passaram a servir de referência para a oferta de serviços de Proteção Social Básica e Especial, tendo como base um desenho institucional que privilegia a articulação setorial/intersectorial, pautada em um com as políticas públicas, com a sociedade civil e com o sistema de garantia de direitos, que somente vão melhor se delinear no momento posterior de consolidação do SUAS.

Nesse sentido, nas esferas municipais, cabe ressaltar o papel dos Conselhos Municipais nas instâncias na aprovação de planos de implantação para adesão ao Sistema Único de Assistência Social. Desse modo, uma tendência delineada para a gestão da Política de Assistência Social se consubstancia na centralidade do nível federal, particularmente no que tange a concepção e delineamento das metas, cobertura, sistemática operacional dos Programas de Transferência de Renda, que passam a ser o carro chefe da política social brasileira e descentralizada no nível

operacional, já que estados e municípios assumem responsabilidades na identificação, cadastro, alimentação das informações nos sistemas para fins de provimento dos benefícios e garantia de aportes financeiros para o exercício das atribuições da gestão em suas respectivas esferas de governo.

Ainda como tendência, apontamos, no que tange à gestão democrática e participativa, a definição dos instrumentos regulatórios da Política orientadores da gestão e, que, conforme delineados no capítulo anterior, reforçam a necessidade da participação e do controle social em todas as ações e níveis de gestão da Política. Trata-se mesmo do momento em que a Política de Assistência Social dá um salto qualitativo no Estado e assume um conjunto de funções que passam a delinear a identidade do SUAS.

A Assistência Social ganha centralidade no Estado que começa a organizar e implantar a oferta de serviços e benefícios, assim como também a estrutura necessária para expansão dos Programas de Transferência de Renda, ao tempo em que tem como tendência a focalização, apontando para importantes compromissos no que se refere à prevenção e ao enfrentamento das vulnerabilidades sociais, notadamente das famílias em descumprimento de condicionalidades, articulando as Políticas de Saúde, de Educação e de Assistência Social.

4.3 Terceiro momento: consolidação do SUAS (2012 – 2017)

As tendências do momento de consolidação do SUAS tem como base os processos de implantação dos serviços de Proteção Social Básica e Especial, que apresentam como unidade de referência (CRAS, CREAS, Centro Pop, etc.) para o desenvolvimento do trabalho social com as famílias em situação de vulnerabilidade e de risco social identificadas nos respectivos territórios.

É importante destacar que a tendência focalizada que permeia os períodos anteriores, nesse momento, articula-se com uma tendência de cobertura territorializada de serviços, seja em âmbito municipal ou regional, com os respectivos cofinanciamentos, notadamente do governo federal e municipal, visto que o governo estadual ainda não definiu o cofinanciamento para as municipais ou para as ofertas regionalizadas no Estado do Piauí.

Nos municípios do estado do Piauí, contudo, o não cofinanciamento das ações pelo governo estadual, na realidade piauiense, não se explica pela ausência de recursos, visto que, em 2014, o Produto Interno Bruto (PIB) do Piauí correspondeu a R\$ 37.723.494,97, “[...] com um acréscimo de R\$ 6.439 milhões em valores absoluto, o que representa o crescimento de 5,3% ante o ano de 2013”.

Nesse contexto, cabe destacar que, no período em análise, a arrecadação estadual aumentou, considerando que a agropecuária “[...] melhorou a sua participação na estrutura produtiva estadual, passando de 6,37%, em 2013, para 7,42% em 2014, aumentando, portanto, 1,05 ponto percentual”, podendo-se destacar a expansão desta na área dos cerrados. Em relação à indústria, o Piauí elevou de 12,33% para 15,91%, no período 2013-2014, com destaque para os setores de transformação e da construção civil, “[...] com expansão de 4,12% e 1,42%, respectivamente” (PIAUI, 2016, p. 9). Tomando-se como referência o PIB dos 224 municípios piauienses, o Piauí apresenta a configuração exposta na Tabela 2:

Tabela 2 - Produto Interno Bruto dos dez maiores municípios (2012-2014)

Ranking	2012		2013		2014	
	Município	Valor (R\$ Mil)	Município	Valor (R\$ Mil)	Município	Valor (R\$ Mil)
1	Teresina	13.347.531	Teresina	14.753.990	Teresina	17.762.266
2	Parnaíba	1.244.845	Parnaíba	1.430.208	Parnaíba	1.663.949
3	Picos	886.083	Picos	1.039.698	Picos	1.214.900
4	Uruçuí	777.648	Floriano	786.120	Uruçuí	954.285
5	Floriano	704.739	Uruçuí	663.087	Floriano	911.051
6	Piripiri	404.401	Piripiri	447.818	Piripiri	535.169
7	Bom Jesus	387.474	Campo Maior	367.889	Baixa Grande do Ribeiro	481.692
8	Baixa Grande do Ribeiro	364.796	Bom Jesus	333.702	Bom Jesus	457.869
9	Campo Maior	327.305	Baixa Grande do Ribeiro	299.600	Campo Maior	443.011
10	União	252.609	São Raimundo Nonato	268.778	São Raimundo Nonato	319.268
	Total	18.697.433		20.390.889		24.743.459
	%	65,29		65,18		65,59
	Piauí	28.637.685		31.283.593		37.723.497

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Elaboração: Fundação Cepro /Divisão de Contas Regionais.

Fonte: Piauí, 2016, p. 10.

Os maiores PIBs per capita apresentados em 2014 correspondem aos municípios de: Uruçuí, Baixa Grande do Ribeiro, Ribeiro Gonçalves, Antônio Almeida, Sebastião Leal, Santa Filomena e Currais, situados na região do cerrado piauiense (PIAUI, 2016).

Em conformidade com a análise da Fundação CEPRO, sobre o Produto Interno Bruto do Piauí (2016, p. 10), a capital Teresina apresenta a 19º posição, em 2014, em relação ao PIB, ficando “à frente de João Pessoa, Florianópolis, Aracaju, Porto Velho, Macapá, Rio Branco, Boa Vista e Palmas”, sendo que no que se refere à análise comparada em relação aos 5.570 municípios brasileiros, “[...] Teresina ocupou a 41º posição, ganhando, portanto, nove colocações em relação a 2013”.

Em contraposição, os fundos de participação dos municípios tiveram significativas reduções, tornando notadamente os municípios de Pequeno Porte I e II dependentes quase que exclusivamente do cofinanciamento federal, podendo-se observar uma tendência de ampliação da focalização nos referidos municípios, visto que, diante da dificuldade das ofertas de serviços, tem-se uma prevalência dos Programas de Transferência de Renda.

Nesse sentido, a reconfiguração do papel do Estado, ao tempo em que ampliou a participação das municipalidades em relação ao desenvolvimento econômico, as estratégias desenvolvidas, não alcançou efetivamente a esfera da gestão da Política de Assistência Social. Além disso, a organização e a implementação da Política de Assistência Social nas municipalidades ainda têm sido executadas a partir do modelo administrativo arcaico, com a insuficiência de recursos humanos e fluxos de gestão com pouca eficiência em relação aos resultados que possam ser produzidos.

Cabe destacar, contudo, que no terceiro mandato de Wellington Dias (2015 – até os dias atuais), o Programa de Governo, no âmbito da Política de Assistência Social, assumido ainda no período de campanha, tem como diretriz o fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social por meio de “[...] mecanismos de gestão, participação e controle social, garantindo o seu financiamento e a estruturação da capacidade institucional de planejamento, execução e monitoramento” (PIAUI, 2015, p.13) das ações desenvolvidas em âmbito municipal.

Nesse sentido, as diretrizes governamentais para a Política de Assistência Social têm como base de gestão a instituição de mecanismos e de instrumentos “[...] de repasse de recursos de forma

direta e continuada para a gestão do SUAS, em regime de cofinanciamento”. Além disso, prevê a capacitação continuada para as equipes técnicas da gestão estadual e das gestões municipais, visando estimular e apoiar a “[...] elaboração de planos estadual e municipais da Assistência Social, com atenção aos princípios da LOAS” (PIAUÍ, 2015, p. 13).

O referido Programa de Governo prevê a instituição de um Sistema Estadual da Vigilância Socioassistencial, a partir da definição de “[...] indicadores de vulnerabilidade social que contribuam com o planejamento, organização e execução de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social”. Esse conjunto de ações tem como base a elaboração de um plano estadual que tem como diretriz a territorialização, “[...] considerando o georreferenciamento como ferramenta importante para a definição da oferta dos serviços socioassistenciais” (PIAUÍ, 2015, p. 13).

As ações da Política de Assistência Social previstas para serem executadas a partir do planejamento governamental apresentam uma compreensão de que estas devem ter a cogestão do Conselho Estadual de Assistência Social, responsável por exercer o controle social, contexto em que as conferências estaduais têm um importante papel na deliberação das ações (PIAUÍ, 2015).

Desse modo, o fortalecimento do SUAS, inclusive com o cofinanciamento estadual, faz parte do programa de governo do terceiro mandato de Wellington Dias, visando garantir a cobertura de serviços da Proteção Social Básica a serem ofertados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), de forma a fortalecer a intersetorialidade nos 224 municípios piauienses.

Uma diretriz importante, presente no Programa de Governo, diz respeito à implantação de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), “[...] nas cinco macrorregiões de desenvolvimento do Piauí, garantindo a oferta de serviços, programas e projetos, de caráter especializado, destinados a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social” ou que apresentem situação de violação de direitos (PIAUÍ, 2015, p. 14).

As diretrizes tem como base os conteúdos da NOB/ SUAS 2012, contendo inclusive a previsão da organização e implantação do “[...] Observatório Estadual das Políticas Sociais no Piauí com subseções nas cinco macrorregiões de desenvolvimento, com vistas a criação de um banco de dados regional”, visando ao monitoramento e à avaliação do conjunto de “[...] programas, projetos, serviços realizados pelas diversas políticas públicas, destacando as boas práticas municipais e

consolidando a marca do planejamento estratégico de políticas públicas para as regiões” (PIAUÍ, 2015, p. 14).

Uma das tendências presentes na gestão é a da utilização das bases de dados do Cadastro Único como “[...] mecanismos de gestão, planejamento e qualificação de técnicos e gestores, garantindo o financiamento para as atividades estaduais” (PIAUÍ, 2015, p. 14).

Por outro lado, observamos a preocupação do Programa Governamental com os grupos específicos (crianças, adolescentes, mulheres, idosos, dentre outros), a exemplo da diretriz de fortalecimento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e da implantação de Centros de Referência da Pessoa Idosa (PIAUÍ, 2015, p. 14-15).

Contudo, apesar dos referidos elementos do Programa Governamental, a pesquisa mostrou que a expansão da Política de Assistência Social encontra significativos entraves no Piauí, em decorrência da não execução da maioria das diretrizes e metas do referido Programa Governamental, notadamente, cofinanciamento, diagnóstico territorial e sistema de vigilância socioassistencial.

Não há como negar a expansão e a consolidação do SUAS no Estado do Piauí. No entanto, temos que reconhecer que existem questões que precisam ser enfrentadas no campo da gestão e da operacionalização dos serviços, a exemplo do cofinanciamento estadual das ações e adequações das estruturas administrativas, visando uma melhor consonância com a gestão do SUAS, visto que, conforme as diretrizes da NOB/SUAS 2012, o conjunto das ações precisa ser materializado a partir de um modelo gerencial e participativo.

Nesse sentido, os dados do Censo SUAS²¹ desse período mostram que, exceto na capital Teresina e em Parnaíba, que são municípios de Grande Porte, em significativa parcela dos municípios de Pequeno Porte I e II, bem como os de Médio Porte, a gestão dos recursos do cofinanciamento federal para a Assistência Social ainda é feito pelo Prefeito e não pela Secretaria de Assistência Social. Essa realidade mostra que em todo o Estado os municípios ainda se encontram enraizados e perpassados por algumas características do modelo autoritário e patriarcal (assistencialismo, paternalismo, tutela, benesse, pessoalidade e favor), bem como excessivamente

²¹ Base de dados do MDS, que faz a coleta de dados referente à oferta dos serviços socioassistenciais, estrutura administrativa, financiamento, execução financeira e a gestão dos recursos humanos da Assistência Social no conjunto dos municípios brasileiros.

burocrático (centrado nas formalidades dos procedimentos), com a desarticulação entre planejamento, monitoramento e avaliação, sem a definição de objetivos e resultados, precariedade dos vínculos trabalhistas, além de fragilidade técnica e operacional no conjunto das ações.

Além disso, algumas áreas estratégicas, que são de fundamental importância para a implementação do SUAS, tais como a vigilância socioassistencial, o monitoramento e a avaliação, a regulação dos serviços e a gestão do trabalho ainda não foram implementadas em quase 100% dos municípios piauienses, nos quais a inexistência de cofinanciamento estadual levam-nos a executar os serviços com os recursos do governo federal. Nessas circunstâncias, a gestão do SUAS nos municípios de pequeno Porte I e II (97% dos municípios piauienses), que têm menor arrecadação, possuem menor capacidade técnica e de investimento na Assistência Social, bem como em outras áreas, torna-se um desafio.

A gestão descentralizada da Assistência Social visa articular “[...] os três eixos balizadores da Política Pública de Assistência Social, compreendendo: a gestão, o financiamento e o controle social”. Nesse contexto, a NOB/SUAS prevê a descentralização na gestão do Sistema ao estabelecer a necessária “[...] relação entre as três esferas do governo e as formas de aplicação dos recursos públicos, reforçando o papel dos fundos de assistência social” (ERICEIRA, 2015, p. 5).

Os recursos federais para o cofinanciamento das ações acontecem em uma relação de pactuação entre a União, Estados e Municípios, com a previsão da organização do Fundo, do Conselho e do Plano Municipal de Assistência Social, as diretrizes e normativas da PNAS (2004). Para Brandão (2012, p. 9), a PNAS/2004 e a NOB/SUAS/2005 objetivam, por meio do financiamento, enfrentar notadamente os desafios relacionados à necessidade de “[...] agrupar todos os recursos dos orçamentos públicos destinados à Assistência Social em unidades orçamentárias específicas, nos três níveis de governo”; sendo importante também “[...] estruturar e dar capacidade de gestão aos Fundos de Assistência Social”, visando assegurar o “[...] financiamento de forma continuada aos serviços, programas, benefícios e ações de assistência social, assim, eliminando por vez a descontinuidade e a ineficácia no gasto público” e, ainda “[...] consolidar, mediante incentivos financeiros, a estruturação de serviços e programas em consonância com os princípios e diretrizes da LOAS, afastando as práticas assistencialistas e clientelistas”.

Desse modo, compreendemos que o cofinanciamento é um importante instrumento de fortalecimento da gestão pública descentralizada e de ampliação da cobertura dos serviços no âmbito da Política de Assistência Social, visando à superação das ações fragmentadas que marcaram os períodos desenvolvimentista e comunitarista.

Assim, em nossas análises, percebemos que uma das tendências desse período é que os gestores têm assumido a Política, mas encontram limites na operacionalização da gestão pela limitação dos investimentos na política pública, assim como também pela frágil estrutura administrativa burocrática responsável pela gestão, o que se reflete na capacidade de imprimir respostas ao público da Assistência Social.

Outra tendência é a preocupação em garantir o aprimoramento da gestão para cumprir os requisitos pactuados nos instrumentos normativos que passam a orientar a gestão em todo o território nacional. A exemplo disso, destaca-se a corrida dos municípios para cumprir as metas estabelecidas pelo Pacto de Aprimoramento do SUAS de 2014-2017, conforme pode ser visualizado no quadro abaixo:

Quadro 8 – Gestão da Política de Assistência Social nos Municípios I, II e III – Ano 2014

Meta	Prioridade	Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS					
		Município I		Município II		Município III	
		Meta a ser atingida	Resultados	Meta a ser atingida	Resultados	Meta a ser atingida	Resultados
1	Acompanhar pelo PAIF as famílias com até 1/2 salário registradas no Cadastro Único	12300 famílias	1426 famílias Meta ainda não alcançada	1400 famílias	158 famílias Meta ainda não alcançada	195 famílias	144 famílias Meta ainda não alcançada
2	Acompanhar pelo PAIF as famílias com membros integrantes do BPC	1872 famílias	91 famílias Meta ainda não alcançada	201 famílias	13 famílias Meta ainda não alcançada	31 famílias	47 famílias Meta alcançada
3	Inserir no CadÚnico os beneficiários do BPC	11233 beneficiários	6650 beneficiários Meta ainda não alcançada	1207 beneficiários	1119 beneficiários Meta ainda não alcançada	87 beneficiários	64 beneficiários Meta ainda não alcançada
4	Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF	6618 famílias	880 famílias Meta ainda não alcançada	812 famílias	75 famílias Meta ainda não alcançada	143 famílias	110 famílias Meta ainda não alcançada
6	Reordenar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	2535 usuários	4000 usuários Meta alcançada	370 usuários	448 usuários Meta alcançada	90 usuários	2 usuários Meta ainda não alcançada
7	Ampliar a cobertura da Proteção Social Básica nos municípios de grande porte e metrópoles	25 CRAS	17 CRAS (Em 2015 chegou a 19 CRAS) Meta ainda não alcançada	3 CRAS	2 CRAS Meta ainda não alcançada	1 CRAS	1 CRAS Não se aplica
8	Aderir ao Programa BPC na Escola	Aderir ao BPC na escola	Aderiu (A)*	Aderir ao BPC na escola	Aderiu (A)*	Aderir ao BPC na escola	Aderiu Meta alcançada
9	Ampliar a cobertura do PAEFI nos municípios com mais de 20.000 habitantes	4 CREAS	3 CREAS Meta alcançada	1 CREAS	1 CREAS (A)*	Não se aplica	0 CREAS Não se aplica
10	Identificar e cadastrar famílias no CadÚnico com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil	2474 crianças e adolescentes	170 crianças e adolescentes Meta ainda não alcançada	331 crianças e adolescentes	14 crianças e adolescentes Meta ainda não alcançada	Não se aplica	20 crianças e adolescentes Não se aplica
11	Cadastrar a população em situação de rua no Cadastro Único	180 pessoas	65 pessoas Meta ainda não alcançada	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

12	Cadastrar e atender a população em situação de rua	Implantar 100% dos serviços para a população em situação de rua	Meta alcançada	Implantar 100% dos serviços para população em situação de rua	Não se aplica	Implantar 100% dos serviços para população em situação de rua	Não se aplica
13	Acompanhar pelo PAEFI as famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento	61 famílias	12 famílias Meta ainda não alcançada	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
15	Acompanhar pelo PAEFI famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas	4 CREAS ofertando o serviço	4 CREAS ofertam o serviço Meta ainda não alcançada	1 CREAS ofertando o serviço	1 CREAS ofertam o serviço Meta alcançada	0 CREAS ofertando o serviço	Não se aplica
16	Implantar unidades de acolhimento, residência inclusiva, para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares	0 vagas	Não se aplica	0 vagas	Não se aplica	0 vagas	Não se aplica
17	Desprecarizar os vínculos trabalhistas	354 trabalhadores de nível médio e superior como empregados públicos estatutários ou celetistas	187 trabalhadores de nível médio ou superior são empregados públicos estatutários ou celetistas Meta ainda não alcançada	73 trabalhadores de nível médio e superior como empregados públicos estatutários ou celetistas	85 trabalhadores de nível médio ou superior são empregados públicos estatutários ou celetistas Meta alcançada	Não respondeu Censo SUAS 2014	Não respondeu Censo SUAS 2014 Meta ainda não alcançada
18	Estruturar as SMAS com formalização de áreas essenciais	Garantir que o órgão gestor tenha instituído na sua estrutura formal as seguintes áreas: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária,	Possui todas as áreas constituídas Meta alcançada	Garantir que o órgão gestor tenha instituído na sua estrutura formal as seguintes áreas: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial	Não possui todas as áreas constituídas Meta ainda não alcançada	Garantir que o órgão gestor tenha instituído na sua estrutura formal as seguintes áreas: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial	Não possui todas as áreas constituídas Meta ainda não alcançada

		Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, área de Gestão do SUAS com competência de: Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial					
19	Adequar a legislação Municipal à Legislação do SUAS	Possuir Lei, atualizada, que regulamente a Assistência Social e o SUAS	A lei está em processo de aprovação)	Possuir Lei, atualizada, que regulamente a Assistência Social e o SUAS	Possui legislação Meta alcançada	Possuir Lei, atualizada, que regulamente a Assistência Social e o SUAS	Não respondeu (Censo) Meta ainda não alcançada
20	Ampliar a participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência Social	Possuir na representação da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social representantes de usuários e trabalhadores do SUAS	2 representante(s) de usuários ou de organização de usuários 2 representante(s) de organização de trabalhadores Meta alcançada	Possuir na representação da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social representantes de usuários e trabalhadores do SUAS	4 representante(s) de usuários ou de organização de usuários 1 representante(s) de organização de trabalhadores Meta alcançada	Possuir na representação da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social representantes de usuários e trabalhadores do SUAS	2 representante(s) de usuários ou de organização de usuários 0 representante(s) de organização de trabalhadores Meta ainda não alcançada
21	Regularizar o CMAS como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família	O Conselho Municipal de Assistência Social deve ser a instância de Controle Social do Programa Bolsa Família	O próprio Conselho Municipal de Assistência Social ou comissão permanente do CMAS Meta alcançada	O Conselho Municipal de Assistência Social deve ser a instância de Controle Social do Programa Bolsa Família	Instância ou comitê exclusivo do Programa Bolsa Família Meta ainda não alcançada	O Conselho Municipal de Assistência Social deve ser a instância de Controle Social do Programa Bolsa Família	Não respondeu o Censo 2014 Meta ainda não alcançada

Fonte: Elaboração própria a partir das informações disponíveis no Relatórios de Informações Sociais (SAGI/ MDSA, 2017).

As informações dão conta da incapacidade dos municípios de alcançarem as metas nos prazos estabelecidos bem aos moldes do tayloristas (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016). Isso porque a finalidade do setor público e do setor privado são diferenciadas, não podendo incorporar de forma igualitária os seus mecanismos de gestão. No setor privado, a finalidade é o lucro e para tal todos os meios e recursos são envidados para que seja atingida.

Já no caso do SUAS, como política pública em questão, há que se considerar o seu caráter contraditório, ao tempo em que é instrumento de materialização de direitos, e, ao mesmo tempo, responde às necessidades do capital, seja pela garantia da reprodução material da força de trabalho, seja pela garantia do consenso de classes. Além disso, o aprimoramento da gestão e da oferta de serviços não depende apenas da adoção de mecanismos gerenciais, como o Pacto de Aprimoramento, mas, sobretudo, do tensionamento das lutas travadas pela sociedade pela incorporação e materialização dos seus direitos.

Compreendendo que o financiamento da Política deve ser feito com recursos da União, dos Estados e dos Municípios, conforme prevê o artigo 195 da Constituição Federal de 1988, é importante ressaltar a importância dos repasses dos cofinanciamento estadual e federal para que os municípios possam organizar e ofertar os serviços de proteção social básica e especial, bem como as ações necessárias à gestão, sobretudo, a vigilância socioassistencial e o monitoramento e a avaliação dos serviços. Tal ausência irá ter reflexos na oferta de serviços no âmbito estadual.

Quadro 9 – Síntese das determinações e tendências da Política de Assistência Social e suas contribuições para os processos de gestão da política de Assistência Social no Piauí nos municípios que integram a CIB

Fases	Tendências	Caracterização	Gestão da Assistência Social nos municípios que integram a CIB	
			Avanços	Desafios
1º momento Pré-SUAS	Focalização	- Gestão a partir das diretrizes territoriais da reforma do Estado ocorrida em 2003; - Operacionalização do Programa Fome Zero nos municípios de Acauã e Guaribas.	1 Perspectiva de integralidade - Enfrentamento da pobreza tendo como centralidade um programa de transferência de renda; - Contribuições a partir do Programa Fome Zero para formatação do desenho institucional do SUAS; 2 Busca de um desenvolvimento socioterritorial - Elevação dos índices de desenvolvimento a partir da execução do Programa Fome Zero nos municípios de Acauã e Guaribas no Piauí; - Significativa articulação de programas e projetos socioassistenciais e de outras políticas públicas (Educação, Saúde, Emprego e Renda, etc.).	1 Continuidade - Enfrentamento das fragilidades técnico-política e operacional existentes. 2 Fortalecimento do controle social - Articulação da sociedade civil e fortalecimento do controle social; - Oferta/articulação dos serviços de referência da política de assistência social, visto que o Programa Fome Zero estava ligado a Segurança Alimentar; - Continuidade das ações socioassistenciais;
	Cobertura Territorial	- Fragilidade da cobertura territorial a partir dos programas, projetos e serviços de Assistência Social, visto que a centralidade das ações estava no programa piloto Fome Zero, que estava ligado a Segurança Alimentar.		
	Articulação Setorial/Intersetorial	- Apesar de o Programa Fome Zero ter em seu desenho institucional a articulação setorial e intersetorial de um conjunto de políticas públicas, essa articulação não foi capaz de dar continuidade às ações no pós-SUAS no mesmo ritmo da implantação do programa piloto em 2003.		

2º momento: Implantação do SUAS	Focalização	- Operacionalização do CadÚnico e do Programa Bolsa Família como referência para o trabalho social com as famílias em situação de vulnerabilidade, risco e violação e de direitos.	3 Articulação entre benefícios e serviços - Maior articulação da sociedade civil; - Fortalecimento do controle social a partir da gestão do Programa Bolsa Família e dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Especial.	3 Diálogo entre os instrumentos gerais da administração pública e os específicos da Assistência Social - A articulação do controle social e da sociedade civil a partir de uma estrutura organizacional que permita dialogar com os instrumentos gerais da Administração Pública (PPA, LDO, LOA, LDO) e os específicos da política de Assistência Social (Plano Plurianual da Assistência Social. (Planos anuais de ação, Plano do IGD/ PBF, Relatórios de gestão, Relatórios de conferências municipais, etc.).
	Cobertura Territorial	Implantação dos Serviços de Proteção Social Básica e Especial em obediência a pactuações e regulações.		
	Articulação Setorial/Intersetorial	Diálogo e articulações entre as políticas de Educação, Saúde e de Assistência Social a partir da interface com o CadÚnico e com o Programa Bolsa Família.		
3º momento: Consolidação do SUAS	Focalização	- Referência de indivíduos, famílias e grupos a partir do CadÚnico e da cobertura do Programa Bolsa Família para identificação de demandas e pactuação das ofertas de serviços socioassistenciais.	4 Estabelecimento de Pactos de Aprimoramento - Estabelecimento do <u>Plano de Providências e Planos de apoio</u> a serem elaborados, respectivamente, por estados e municípios visando a adequação às necessidades exigidas pela gestão do SUAS.	4 Efetivação dos Planos de Apoio da esfera estatal aos municípios - Suprimento das necessidades apresentadas pela gestão do SUAS apontadas nos respectivos Planos de Providências, com as necessárias contrapartidas do Estado, conforme ações estabelecidas nos respectivos Planos de Apoio a serem desenvolvidas pela instância estadual junto aos municípios, como forma de superação das fragilidades apresentadas.
	Cobertura Territorial	- <u>Estabelecimento de metas</u> para os entes federados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social a partir dos Pactos de Aprimoramento da Gestão do SUAS.		
	Articulação Setorial/Intersetorial	- Articulação das políticas públicas e do sistema de garantia de direitos a partir das diretrizes de execução dos Programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, bem como das pactuações quadrienais a partir dos Pactos de Aprimoramento do SUAS.		

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro mostra que as contribuições do período Pré-SUAS para a gestão da política de Assistência Social nos municípios integrantes da CIB, no Piauí, foram a instauração de uma **perspectiva de integralidade e de desenvolvimento socioterritorial**.

Nesse sentido, a execução do Programa Fome Zero em Acauã e Guaribas, a partir das diretrizes da reforma do Estado, ocorrida em 2003, prepararam de alguma forma as condições necessárias para a implantação do SUAS, tendo como base as expectativas de um modelo gerencial, pautado em resultados, tendo como referência o trabalho social com as famílias em situação de vulnerabilidade, risco e/ou violação de direitos.

Nessa perspectiva, apesar de o Programa Fome Zero ter em seu desenho institucional a articulação setorial e intersetorial de um conjunto de políticas públicas, não foi capaz de dar continuidade às ações no pós-SUAS no mesmo ritmo da implantação do programa piloto em 2003, cujas contribuições de sua execução deu-se no sentido do **fortalecimento da perspectiva socioterritorial**, o que pode ser observada nas referências técnicas estabelecidas durante o Governo de Wellington Dias no trato com a questão social que envolvem os municípios piauienses, pensando em um desenvolvimento a partir das especificidades e singularidades que apresentam.

Uma contribuição importante do período pós-SUAS é a **articulação entre benefícios e serviços**, o que permitiu uma maior articulação da política de Assistência Social com a sociedade civil, notadamente a partir da gestão do Programa Bolsa Família e dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Especial.

Cabe destacar ainda a importância do **estabelecimento de Pactos de Aprimoramento no pós-SUAS**, com o estabelecimento de Planos de Providências e de Planos de apoio a serem elaborados, respectivamente, por estados e municípios visando a adequação às necessidades exigidas pela gestão do SUAS.

Nesse sentido, como no período de implantação do SUAS, o foco das ações estava na operacionalização do CadÚnico e do Programa Bolsa Família, de modo que a perspectiva de integralidade e de desenvolvimento socioterritorial, inaugurada no período anterior, ganha novos ares a partir da **referência do trabalho social com as famílias** em situação de vulnerabilidade, risco e violação e de direitos.

Dessa forma, as análises mostram que, no pós-SUAS, o trabalho social com as famílias, no campo técnico, articula-se com um importante instrumento de gestão dos municípios integrantes da CIB, que são os Pactos de Aprimoramento, que, na prática, são de difícil operacionalização,

notadamente para os municípios de Pequeno Porte I e II, diante das fragilidades técnico-operacionais e financeiras que apresentam.

Compreende-se que, apesar dos avanços no âmbito da implantação de serviços de Proteção Social Básica e Especial em obediência a pactuações e regulações, os diálogos e articulações institucionais entre as políticas públicas, notadamente as de Educação, Saúde e de Assistência Social, a partir da interface com o CadÚnico e com o Programa Bolsa Família, dependem de investimentos que se relacionam com uma maior aproximação institucional entre estados e municípios, enquanto instâncias de gestão que mobilizam saberes e fazeres definidos pelas NOB's, pactuações da CIT, resoluções do CNAS, Portarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, dentre outros.

Nessa perspectiva, o enfrentamento das fragilidades identificadas, tem significativos desdobramentos no âmbito da perspectiva de integralidade e de desenvolvimento socioterritorial inaugurado no pré-SUAS, a partir de 2003. De modo que o pós-SUAS apresenta como principal desafio a superação das lacunas que interferem na relação entre estado e município, bem como entre estes e os órgãos de controle social, para que possam ser articuladas as condições necessárias à garantia de direitos, tendo como base a diretriz de integralidade e de desenvolvimento humano.

Essa perspectiva de **integralidade e de desenvolvimento humano** precisa ser materializada no contexto de Gestão do SUAS, sobretudo, a partir do(a):

- Diálogo entre os instrumentos gerais da Administração Pública (PPA, LDO, LOA, LDO) e os específicos da política de Assistência Social (Plano Plurianual da Assistência Social. (Planos anuais de ação, Plano do IGD/ PBF, Relatórios de gestão, Relatórios de conferências municipais, etc.);
- Fortalecimento das unidades de referência da política de Assistência Social, bem como dos serviços regionalizados;
- Definições no âmbito do cofinanciamento estadual das ações municipais.

Cabe ainda ressaltar que a implementação do SUAS sobre às determinações postas pelo contexto neoliberal impõem aos municípios amplos desafios no desenvolvimento de uma gestão democrática e participativa no Estado do Piauí. Dessa forma, há que se considerar que embora os três momentos apresentados evidenciem os avanços na construção de uma política pública, também

apontam para os limites em sua implementação no âmbito das gestões municipais. Destacaremos, a seguir, um panorama dos serviços que foram implantados em todo o Estado, como forma de evidenciar esses avanços para então entrarmos na análise da apreensão dos gestores sobre a gestão democrática e participativa nos municípios que compõem a CIB.

4.3.1 Caracterização dos serviços e benefícios do SUAS geridos pelos municípios no Estado do Piauí

A LOAS regula o processo de descentralização político-administrativa, ao estabelecer atribuições e competências nas três esferas de governo, no sentido da construção de elementos que ensejem a participação democrática, a partir da atuação integrada que materializa a proteção social com parâmetros de direitos e de cidadania.

Antes de adentrar a esfera da participação da gestão democrática e participativa, é importante destacar uma breve caracterização da gestão dos serviços e benefícios no âmbito do Estado, apresentando inclusive, de que forma tem evoluído a expansão dos serviços que são geridos pelos gestores na esfera municipal de acordo com as exigências postas pela Política na perspectiva do “aprimoramento da gestão”. Tal caracterização é pertinente, na medida em que nos aproxima do contexto da gestão de serviços e benefícios no Estado assim como das dificuldades que tais municípios enfrentam.

Uma primeira informação é sobre a situação de pobreza do Estado, tomado como referência para o planejamento de distribuição de Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), cujas informações contidas nas bases nacionais se apresentam como um importante instrumento que permite conhecer não só os serviços, mas os públicos a que se destinam, permitindo a inclusão das famílias nos diversos programas sociais do governo federal.

O acesso a essas informações pode ser proporcionado pela gestão estadual, sendo de fundamental importância para o desenvolvimento das intervenções pela esfera municipal junto aos usuários (atualização cadastral, gestão do IGD, trabalho social com as famílias do CadÚnico e PBF, conforme prevê as metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS). Além da possibilidade de efetivar capacitações, estudos sobre vulnerabilidades e riscos no território do estado, acesso a sistemas de informação, dentre outras, que permita o diálogo entre as diferentes esferas de governo

(Federal, Estadual e Municipal), de modo a contribuir efetivamente para que os municípios de pequeno, médio e grande porte possam materializar a gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social.

De acordo com as **informações** contidas no Relatório de Informações Sociais da SAGI, o total de famílias inscritas no Cadastro Único, em maio de 2017, no Piauí, era de 688.687, sendo famílias com renda per capita familiar de até R\$ 85,00 (461.105); famílias com renda per capita familiar entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 (54.781); famílias com renda per capita familiar entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo (102.161); famílias com renda per capita acima de meio salário mínimo (70.640) (MDSA, 2017).

As informações presentes no Cadastro devem ser analisadas para dar condições de sistematizar e organizar o planejamento dos serviços socioassistenciais. Um mecanismo previsto na NOB/SUAS para realizar essa ação é a vigilância socioassistencial, responsável que se constitui em uma função do SUAS que possibilita aos municípios a materialização da gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social, sobretudo, quando essa informação é produzida a partir da gestão estadual com análises de contextos macros a nível de território e de famílias em vulnerabilidade e em risco no estado. As análises produzidas pelo setor podem ser utilizadas como parâmetro para definir os investimentos na cobertura de serviços, conforme as especificidades que se apresentam, inclusive com a participação dos usuários, trabalhadores e do controle social no planejamento e na gestão dos benefícios e serviços. Como destacado anterior, o Estado do Piauí não possui ainda um setor específico responsável pela Vigilância Socioassistencial, fato que vem dificultando o próprio planejamento e a oferta dos serviços.

As Normas Operacionais Básicas (2005, 2012) apresentam-se como instrumentos importantes que definem as responsabilidades da União, estados e municípios, no sentido da gestão democrática e participativa, constituindo-se como relevante elemento estruturante do SUAS. Diante disso, compreendemos que a esfera estadual tem um importante papel no que se refere ao aprimoramento e aprofundamento da Política de Assistência Social em âmbito municipal, a partir de uma articulação que perpassa, integralidade e racionalidade. Nesse sentido, a ação da esfera estadual deverá ser no sentido de fortalecer os municípios para que estes consigam somar esforços com vistas ao provimento da universalização dos direitos sociais (QUINONERO et al, 2013).

Além disso, o contexto de gestão da Política de Assistência Social no Piauí apresenta um cenário de vulnerabilidades, apontando para a necessidade de uma efetiva participação na gestão a fim de que o conjunto das ações possa impactar na realidade social, haja vista que é importante que a gestão estadual agregue em sua ação, o assessoramento técnico e o monitoramento aos municípios.

Cabe destacar a importância da gestão democrática e participativa nas diferentes esferas e níveis de gestão, visando à materialização do “[...] respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária”, a partir de um referencial técnico-operativo e de uma dimensão proativa junto às gestões municipais da Política de Assistência Social (NOB-SUAS, 2005).

No que se refere aos serviços socioassistenciais, o panorama da realidade do Estado do Piauí, no que compete à gestão dos serviços socioassistenciais e às contribuições da esfera estadual para o fortalecimento da gestão democrática e participativa do SUAS, em âmbito municipal, evidenciam a necessidade da construção e efetivação de instrumentos que sejam capazes de promover o fortalecimento do controle social, com a participação da sociedade civil, de usuários, de trabalhadores sociais, enfim, por meio de uma inter-relação ente as diferentes instâncias de gestão e de uma contínua e processual articulação com a sociedade civil (NOB-SUAS, 2005; QUINONERO et al., 2013).

Uma aproximação dessa realidade pode ser encontrada no Censo SUAS, instrumento de monitoramento dos serviços socioassistenciais. A consulta a essa base de dados, referente ao ano de 2017, mostra-nos a oferta dos seguintes serviços, com o cofinanciamento estadual: 269 CRAS em 224 municípios, 106 Equipes Volantes em 97 municípios, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos em 223 municípios e o Programa ACESSUAS Trabalho em 53 municípios no Piauí.

Quadro 10 – Gestão Estadual dos Serviços da Proteção Social Básica no Piauí – Ano 2017

SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA					
Unidade/Serviço	Município	Meta	Capacidade real de atendimento	Famílias Referenciadas	Valor Repassado (R\$)
Centros de Referência de Assistência Social cofinanciados	224 município(s)	269	158.300	791.500	1.899.600,00
Equipes Volantes cofinanciadas	106	97	-	-	477.000,00
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	223		57.650	55.891	7.627.851,00 (trimestre)
Programa ACESSUAS trabalho	53	53	-	19.887	3.422.930,00

Fonte: Relatórios de Informações Sociais (SAGI/ MDSA, 2017).

O referido contexto apresenta significativos desafios, tanto para a gestão estadual quanto para a municipal, no sentido da oferta dos serviços previstos para os equipamentos públicos, com a devida cobertura aos indivíduos e famílias vulneráveis. Isso porque tanto a gestão estadual quanto a municipal precisam incorporar as relações interinstitucionais e intermunicipais, com a formatação de protocolos e intercâmbios que possam favorecer a construção de práticas, saberes e fazeres, no sentido da democratização da Política de Assistência Social (NOB-SUAS, 2005; QUINONERO et al., 2013, p. 58).

Desse modo, é muito importante o investimento técnico no sentido de fortalecer as diretrizes da NOB/SUAS-2005, no que se refere ao planejamento das ações por meio de planos que detalhem as ações prioritárias e os focos das vulnerabilidades sociais nos territórios, de forma a dar

materialidade ao disposto na PNAS/2004, inclusive com o controle social dos respectivos Conselhos de Assistência Social.

Para Quinonero et al. (2013, p. 68), a “[...] NOB/SUAS-2012 completa um ciclo da normatização que, além de qualificar diretrizes organizativas da política, como a inclusão expressa da responsabilidade de cofinanciamento na primazia da responsabilidade do Estado”, apresenta também em seu bojo “[...] princípios éticos, vinculando o exercício profissional às normas, de forma a reafirmar a necessidade e importância da profissionalização da política”. Tudo isso evidencia um conjunto de responsabilidades e compromissos que precisam ser assumidos pelas três esferas (Federal, Estadual e Municipal) de forma equitativa.

No que tange à Proteção Social Especial de Média Complexidade, o Censo SUAS 2017 apresentou o seguinte panorama: 75 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) em 48 municípios; 06 equipes do Serviço Especializado de Abordagem Social em 02 municípios; 09 municípios ofertam o Serviço Especializado de Acompanhamento de Medidas Socioeducativas; 02 municípios possuem Centros Referência Especializados para População de Rua; 01 município possui Centro Dia de Referência para Pessoa com Deficiência; e 22 municípios piauienses executam as Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Quadro 11 – Gestão da Proteção Social Especial de Média Complexidade do Estado do Piauí– Ano 2017

Gestão da Proteção Social Especial de Média Complexidade				
Unidade/Serviço	Meta	Município	Capacidade real de atendimento	Valor Repassado (R\$)
Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	75	48	2.700	366.200,00
Serviço Especializado de Abordagem Social (Equipes)	06	02	-	30.000,00
Serviço Especializado de Acompanhamento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade	9	9	360 adolescentes em 18 grupos	39.600,00
Centro de Referência Especializado para População de Rua – Centro Pop	02	02	300	36.000,00
Centro(s) Dia de Referência para Pessoa com Deficiência	01	01	30	40.000,00
Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	-	22	-	123.400,00
Ações de habilitação e reabilitação para pessoa com deficiência	-	34	-	69.753,00

Fonte: Relatórios de Informações Sociais (SAGI/ MDSA, 2017).

A efetivação desses serviços pressupõe que a gestão na esfera estadual fomente as discussões e capacitações assim como o fortalecimento da esfera municipal para que esta, por sua vez, possa pautar as suas ações a partir das articulações intermunicipais e interinstitucionais, visando fortalecer os sistemas de defesa de direitos humanos, bem como dos conselhos, com o incentivo à participação dos diversos segmentos e grupos sociais (crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros, público LGBT, dentre outros), bem como dos segmentos de trabalhadores no enfrentamento das violências, trabalho infantil, uso de drogas, situação de rua, dentre outros (NOB-SUAS, 2005; QUINONERO et al., 2013, p. 59).

No que se refere à Proteção Social Especial de Alta Complexidade objetiva assegurar a proteção integral a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, por meio da oferta de Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2009).

Cabe destacar que a oferta desses serviços em âmbito municipal ou regional, com competências de municípios e estados, respectivamente, deverá atender aos princípios organizativos que tem como base a territorialização e a ênfase na primazia da convivência familiar e comunitária. A gestão democrática e participativa nesse contexto precisa ser incentivada pela gestão estadual, visando assegurar o controle social e ampliação da participação popular na gestão da oferta dos referidos serviços (NOB-SUAS, 2005; QUINONERO et al., 2013).

Quadro 12 - Gestão da Proteção Social Especial de Alta Complexidade no Piauí – Ano 2017

Gestão da Proteção Social Especial de Alta Complexidade no Piauí					
SERVIÇO	META	MUNICÍPIO	Capacidade real de atendimento	FAMÍLIAS REFERENCIADAS	VALOR REPASSADO (R\$)
Serviço de Acolhimento Institucional para outros públicos (mulheres e idosos)	01	01	100	100	9.000,00
Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes	04		180	330	90.000,00
Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias	02	02	75	125	16.500,00

Fonte: Relatórios de Informações Sociais, SAGI/ MDSA, 2017.

Na oferta dos serviços de acolhimento institucional, a atuação da esfera estadual e as contribuições para o fortalecimento da gestão em âmbito municipal deverão ser no sentido de favorecer a garantia da excepcionalidade do afastamento do convívio familiar. Desse modo, deve contribuir com assessoramento técnico aos municípios, buscando promover esforços para a manutenção do convívio na família, notadamente quando se tratar de crianças e adolescentes, cuja medida de caráter excepcional deverá ocorrer somente quando a situação ensejar risco à integridade física e psíquica do usuário.

Além disso, tais serviços integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de uma inter-relação com a rede socioassistencial e com o Sistema de Garantia de Direitos, em decorrência do princípio da incompletude institucional, considerando que uma única instituição não poderá prestar serviços aos usuários que não são de sua competência. Exemplo disso é o fato de que os adultos acolhidos necessitam dos serviços de Saúde, de Educação, Emprego e Renda, entre outros, devendo-se favorecer o acesso e o respectivo atendimento.

O desenvolvimento da autonomia dos sujeitos envolvidos, com um trabalho em rede, por meio de articulações setoriais e intersetoriais, inclusive com a participação do controle social, tem se tornado um desafio para a gestão municipal, que também admite a necessidade de capacitação para implementação das diretrizes da política.

Nessa direção, os gestores entrevistados afirmam que:

Para tomar as decisões, é necessário que o gestor também tenha esse olhar do conhecimento da política, porque o que identificamos hoje é que existe um histórico da Assistência Social. Nós estamos em processo de consolidação, mas esse processo também vivencia muitos entraves que dizem respeito à forma como essa política foi construída, os ranços que ainda enfrentamos pela história da caridade, do assistencialismo e da falta de profissionalismo. Esse gestor, para que ele seja orientado dentro dos arcabouços, das diretrizes e dos marcos legais que existem na política, ele precisa conhecer. Não é só a questão da equipe técnica, ela é preponderante porque está na execução do serviço. Mas é o gestor que vai gerir, é o gestor que vai dar as orientações maiores. Isso ainda temos muito o que avançar. (GESTORA 1).

O conhecimento e apropriação do conhecimento por gestores de uma política que foi construída a base do imediato constitui-se em um avanço de natureza significativa, sobretudo pelo volume de serviços e, com eles, da estrutura burocrática que precisará ser acionada e gerida para que sejam efetivados. No entanto, também se questiona: não seria essa a maneira do gestor incorporar o “discurso da competência”? Mas a que competência nos referimos? E, para que e para quem efetivamente ela serve?

Sobre esse aspecto, Chauí (2011, p. 153) afirma que a informação constitui-se “[...] na condição social mais premente da democracia”, e que, por isso, faz-se necessário analisar o tipo de informação, de que forma vem sendo passada e, efetivamente, se é capaz de dar visibilidade a desigualdade social. É nesse contexto que ganha força, na sociedade burguesa, o discurso da competência que obscurece o argumento liberal das desigualdades naturais para transferi-las para a esfera do saber, criando de um lado os detentores do saber e, de outro, os despossuídos, estes últimos seriam objeto de manipulação pelos primeiros.

Assim, se de um lado temos as diretrizes para organização e oferta de serviços regulamentados na perspectiva do direito, de outro, os próprios limites postos pelo Estado Neoliberal têm limitado a implementação dos serviços do SUAS, os quais estão regulamentados. Por outro lado, por vezes, tais gestores são responsabilizados pela não oferta dos serviços, seja pela própria população, que exige o atendimento da sua demanda reprimida, seja pelas demais esferas de gestão que estabelece o cumprimento de metas a serem alcançadas, sob pena de terem reduzidas e/ou suspensas suas ofertas de serviços. Assim, no cotidiano da gestão, a tendência é adaptar as normativas às condições que o município oferece, mesmo que se reconheça a sua precariedade. Como podemos observar na fala a seguir:

Não houve muitas mudanças de acordo com a resolução do que vem, quando vem a meta, por exemplo, a questão do CRAS, tivemos uma coisa que a gente ainda não conseguiu, nessa pactuação, nessas metas de pactuação, foi separar no CRAS uma sala para o coordenador dentro das estruturas pedidas. O coordenador do CRAS fica junto com o rapaz do Bolsa Família, a gente até fez um projeto, chamou um engenheiro, foi feito um projeto arquitetônico para fazer uma alteração, mas não tivemos recursos para isso. (GESTORA 1).

Cabe destacar que a dimensão da primazia da responsabilidade do Estado disposto na NOB-SUAS (2005, 2012), apresenta-se de forma efetiva na condução da Política de Assistência Social nessa área de proteção, devendo os serviços ser ofertados a partir de princípios organizativos pautados na gestão democrática e participativa, visto que os riscos e violações perpassam uma relação com a sociedade/território. No entanto, essa oferta acaba limitada pelas condições de financiamento da Política.

A partir dos elementos postos, vamos tratar agora da gestão da Política de Assistência social nos municípios piauienses.

5 A COMPREENSÃO DA GESTÃO DO SUAS PELOS GESTORES NOS MUNICÍPIOS PIAUENSES

Na presente seção, serão apresentados os resultados da pesquisa de campo acerca da gestão do SUAS nos municípios piauienses que compõe a Comissão Intergestora Bipartite, com análises do fortalecimento da gestão democrática e participativa, examinando-se como os referidos municípios se apresentam em relação ao conhecimento da trajetória da Política de Assistência Social, bem como da dimensão política, instrumentos legais, normativos e regulatórios da Política de Assistência Social, considerando as especificidades locais; no investimento dos mecanismos de fortalecimento do controle social e, na participação da sociedade no planejamento da gestão no âmbito dos municípios.

Para tal, iniciamos uma aproximação com a apreensão da concepção de política pública e com o conhecimento que os municípios possuem sobre o marco regulatório da política, assim como de que forma eles incorporam e vivenciam essas regulações no cotidiano da gestão. Uma segunda aproximação foi a análise dos investimentos que as gestões, em suas diferentes esferas, vêm destinando para garantir a gestão democrática, sobretudo a partir da alocação de recursos em seus orçamentos para a esfera dos conselhos.

Finalmente, tentamos captar de que forma tais municípios têm trabalhado a participação da sociedade civil, particularmente na elaboração dos instrumentos de planejamento definidos na Constituição Federal de 1988 (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e nos instrumentos específicos como o Plano Municipal de Assistência Social.

5.1 Conhecimento da trajetória, da dimensão política, instrumentos legais, normativos e regulatórios da Política de Assistência Social

Na presente seção, discorreremos sobre as determinações e tendências das ações do período Pós-SUAS nos municípios analisados, examinando-se os avanços, fragilidades e desafios, demonstrando-se os elementos das determinações que implicam tais tendências.

Na análise dos Planos Plurianuais dos municípios investigados e das entrevistas realizadas junto aos gestores, visando identificar os avanços, desafios e fragilidades que se apresentam e que

repercutem na gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social, nos municípios de pequeno, médio e grande porte, foi evidenciado fragilidade no que tange à concepção da Política Pública de Assistência Social em seus aspectos históricos, determinações sociais, econômicas e políticas.

Nos documentos analisados, não aparece quaisquer referências sobre o processo histórico, nem mesmo na seção sobre o diagnóstico socioterritorial, que precisa dar visibilidade às “vulnerabilidades e riscos sociais” assim como em suas formas de enfrentamento, evolução ou agravamento, com respectivos determinantes, o que pressupõe o conhecimento da dimensão dessa trajetória. Uma aproximação desse conhecimento aparece na fala de uma das gestoras entrevistadas, quando afirma que:

Diz respeito à própria consideração da política de assistência como garantidora de direito. Isso eu vejo que é um desafio que todas as políticas seguem, mas a gente conseguiu avançar bastante no momento em que há o diálogo de sentar saúde com assistência social, de perceber que é importante a participação de todos os agentes que compõem a saúde, enfermeiros, médicos, agentes de saúde, para garantir o direito da criança, da mulher em estado de gestante, o direito dos menores de 7 anos, ou seja, de toda a família que faz parte do grupo de beneficiado do programa Bolsa Família. (GESTORA 1).

A fala do sujeito evidencia a compreensão da Política de Assistência Social, como direito social que tem avançado na sua definição e especificidade, mas que ainda enfrenta dificuldades no diálogo com as outras políticas sociais.

Essa tensão entre especificidade e abrangência da Assistência Social também aparece nos Planos Plurianuais analisados tanto nas análises e concepção do Plano como nas metas, conforme pode ser observado nos fragmentos abaixo:

É essencial assegurar um sistema de proteção social a partir de múltiplos instrumentos aos extratos sociais mais sujeitos ao alijamento do exercício da cidadania. (PLANO 1).

A assistência social como direito e proteção social, no sistema de seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido, o de desenvolver capacidade para maior autonomia. (PLANO 2).

Dos fragmentos apresentados, percebe-se a identificação entre proteção social e Assistência Social como sinônimos. À primeira vista, pode-se fazer uma inferência positiva, já que evidencia uma compreensão da Assistência Social como política que compõe o Sistema de Proteção brasileiro. No entanto, é preciso destacar que, quando se fala em Sistema de Proteção Social,

estamos tratando de um conjunto de regulações e políticas sociais que são constructo da sociedade e remetem a ação do Estado na oferta e provimento de bens e serviços sociais.

Como afirma Di Giovanni (1998), são sistemas que se referem às formas que as sociedades desenvolvem, com graus de institucionalização que diferem entre os grupos, de acordo com os diferentes contextos históricos e culturais, além da própria dimensão do poder, para proteger parte ou conjunto dos seus membros. O referido autor inclui também “[...] as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social” (DI GIOVANNI, 1998, p. 10).

Assim, ainda que a Assistência Social seja responsável pela oferta de serviços e benefícios, está longe de dar conta da proteção social de uma sociedade. Essa Política ocupa-se, de acordo com Boschetti (2016), prioritariamente, dos incapacitados para o trabalho, causando uma “tensão de atração e rejeição”, já que em suas análises, historicamente, a Assistência ocupou-se do contingente da população que estava fora da esfera produtiva, sempre na perspectiva de fortalecer o acesso ao mercado de trabalho.

A tensão acontece porque ela se volta para os que estão fora do mercado de trabalho, e, ao mesmo tempo, deseja-se que o acesso a essa Política seja reduzido pela possibilidade de o trabalhador ter, no mercado de trabalho, a satisfação de suas necessidades materiais e cobertura previdenciária. Essa tensão foi reduzida e a Assistência atingiu um patamar mesmo residual no contexto do Keynesianismo que pautava-se pela lógica do pleno emprego como instrumento para gerar a demanda efetiva, sobretudo nos países capitalistas centrais. Na nossa realidade, como país que compõe o universo dos países capitalistas periféricos, Boschetti (2016, p. 107) afirma que:

Quanto maior o grau de desigualdade, de pobreza, de desemprego e de ausência ou insuficiência de proteção vinculada ao trabalho (seguro desemprego, seguro saúde, previdência, pensões) maior a necessidade e demandas por assistência social. Contudo, nesses países a assistência social é ainda marginal ou inexistente como política social e suas ações, ainda mais limitadas, restritivas e focalizadas, até hoje sofrem com interpretações equivocadas que a escamoteiam para o campo da filantropia e a relegam no limite da reprodução da superpopulação relativa estagnada, incapacitada para o trabalho.

Isso significa que um Sistema de Proteção Social, tendo como núcleo central a Seguridade Social brasileira, composta pela Previdência Social, Saúde e Assistência Social como um conjunto integrado de políticas que visam garantir coberturas aos riscos e vicissitudes gerados na vida em

sociedade, e da forma como são produzidos, a sua implementação ainda é um desafio. Sobretudo porque esse processo aconteceu tardiamente e tendo como pano de fundo a necessidade de recomposição do capital frente à crise mundial que atingiu os países centrais no final dos anos 70 e, aos poucos, foi sendo transferida e alcançando os países periféricos.

Em vista disso, a crise tem incitado os beneficiários da Política de Assistência Social de duas formas: de um lado, existe uma tendência à expansão do público da Assistência Social, que passa a alcançar não somente aos incapacitados para o trabalho, como também os trabalhadores que estão fora do mercado e, ainda, os trabalhadores inseridos em trabalhos precários; de outro, o Estado brasileiro, no claro alinhamento com a ideologia neoliberal, vem processando um investimento precário no âmbito das políticas sociais públicas, mais precisamente na política pública de Assistência Social.

Nas análises de Mota (2008, p. 135), a Assistência Social aparece como principal instrumento de mediação da reprodução social e como mecanismo de enfrentamento da desigualdade social frente ao deslocamento dos investimentos realizados no conjunto das políticas de Seguridade Social, configurando o que a autora chama de “[...] assistencialização da proteção social”. Nesse sentido, decorre a centralidade que a assistência teve sobretudo a partir dos anos 2000.

A análise da direção política impressa à Assistência Social pelo Estado Neoliberal não aparece nos discursos e nos documentos dos municípios investigados, o que acaba por limitar a condução de uma gestão democrática, cujo fundamento está no aprofundamento e alargamento dos direitos sociais. Só haverá a superação de tais elementos se os gestores ultrapassarem os limites normativos e forem capazes de atuar, concordando com Nogueira (1998), “[...] entre a técnica e a política”, fazendo a análise dos movimentos da sociedade.

Outro aspecto a destacar é que, embora os avanços no ordenamento jurídico, normativo e regulatório dessa Política evidenciem a necessidade de organização de um conjunto de serviços e benefícios que, em sua integralidade, devem compor o Sistema Único de Assistência Social, a centralidade desses investimentos estão centradas sobretudo nos Programas de Transferência de Renda. Tanto os estudos de Mota (2008), como os de Sitcovsky (2008) evidenciam o deslocamento desses investimentos e o reflexo na composição do orçamento da Seguridade Social.

Em análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio publicada em 2009, Mota (2013) apresenta que cerca de 44 milhões de brasileiros não possuem cobertura previdenciária,

mesmo estando ocupada. Isso quer dizer, concordando com Sitvovcky (2010 *apud* MOTA, 2011), que são trabalhadores que precisam ou precisarão recorrer aos benefícios da assistência Social, seja pela via do Benefício de Prestação Continuada, seja pelo Programa Bolsa Família.

Em tese, Mota (2008; 2013) defende que a expansão da Assistência Social constitui-se como mecanismo de atendimento das demandas e necessidades “[...] da população trabalhadora e pobre sem ‘tencionar’ o projeto político do capital, uma estratégia que teve centralidade no governo Lula, constituindo-se, mesmo, numa direção política, na medida em que trata o desemprego e a pobreza como processos indistintos”. A supervalorização da Assistência Social no campo da Seguridade Social pode ser evidenciada nos municípios investigados, conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 13 – Trabalho e rendimentos nos municípios analisados

Aspectos	Perfil		
	Município 1 814.230	Município 2 61.834	Município 3 3.794 hab.
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2014]	2,7 salários mínimos	1,6 salários mínimos	1,7 salários mínimos
Pessoal ocupado [2014]	311.879 pessoas	6.750 pessoas	246 pessoas
População ocupada (2014)	37,1 %	10,8 %	6,3 %
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]	38,6 %	48,7 %	53 %

Fonte: IBGE, 2010, 2016.

No Município 1, o salário médio mensal era de 2,7 salários mínimos em 2014, sendo que a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 37,1%, enquanto que, no Município 2, no mesmo ano, o salário médio mensal era de 1,6 salários mínimos e possuía 10,8% da população ocupada e, no Município 3, era 1,7 salário mínimo, com 6,3% da população total ocupada (IBGE, 2017).

A análise das informações do quadro nos permite as seguintes inferências:

- Independente do porte do município, o percentual da população inserida no mercado formal de trabalho é baixo, sobretudo nas cidades com população menor, alcançando a média de 18,06% do total da população desses municípios, que, em tese, tem acesso ao mercado formal de trabalho e dos direitos previdenciários. Por outro lado, ficaria um total de 81,94% da população fora da cobertura e, conseqüentemente, à mercê dos benefícios assistenciais;
- Mesmo que a média salarial das pessoas que ocupam o mercado formal de trabalho varie entre 1,6 e 2,7 salários mínimos, o rendimento per capita de uma média 46,7% da população ocupada é de até ½ salário mínimo;
- Quanto maior o porte do município, maior o percentual da população ocupada e mais reduzida será o percentual de famílias com rendimentos nominal mensal de até ½ salário mínimo.

Sem trabalho formal e as garantias dele decorrentes, ainda com trabalho com baixos rendimentos, as famílias tem recorrido aos benefícios e aos programas assistenciais para garantir minimamente a sua sobrevivência.

Quadro 14 – Gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família

Aspectos	Perfil		
	Município 1	Município 2	Município 3
Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	57.593	7.204	1.052
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias (em Reais - R\$)	9.860.845,00	1.196.020,00	24.251,00

Fonte: MDS/ SAGI, 2017.

Atualmente, o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, inscritas no Cadastro Único. O PBF beneficiou, no mês de maio de 2017, 57.593 famílias do Município 1, representando uma cobertura de 89,6 % da estimativa de famílias pobres no município, sendo que o valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 9.860.845,00 no mês. No Município 2, o PBF beneficiou 7.204 famílias e o valor transferido pelo governo federal às famílias

foi de 1.196.020,00. E o Município 3 possui 1.052 famílias beneficiárias e o valor repassado diretamente corresponde a R\$ 248.251,00.

Na realidade dos municípios investigados, na concepção dos gestores, fica claro que esse universo das famílias atendidas na Política de Assistência Social é de famílias pobres. O fragmento exposto em um dos Planos confirma essa assertiva: “A assistência social como direito e proteção social, no sistema de seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido, o de desenvolver capacidade para maior autonomia” (Plano 2). No entanto, trata-se de uma concepção despolitizada de pobreza, cuja superação seria incorporada, sobretudo, pelo desenvolvimento das capacidades dos indivíduos.

São concepções já presentes nas regulamentações do SUAS, apontando que, entre os usuários da Assistência Social, prioritariamente, estão os “beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada”. A eleição desse público de forma prioritária possui uma estreita relação com a ideologia social-liberal que vem fundamentando estudos e políticas na realidade brasileira. De início, pelo menos duas perspectivas podem ser identificadas: a clara orientação de corte liberal conservador tão difundida pelo social-liberalismo de que a “pobreza é decorrente da ausência de desenvolvimento das capacidades”, presente no pensamento de Amartya Sen (2000) e políticas públicas focalizadas.

Sen (2000) parte da concepção ampliada de pobreza, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para defender uma nova forma de desenvolvimento humano e social fundamentada “[...] não mais baseada unicamente na renda dos indivíduos ou no acesso a bens materiais, mas sim no que chama de *capacidades humanas*” (MARANHÃO, 2012, p. 93). A condição para superação da pobreza e da desigualdade seria o fortalecimento das capacidades dos indivíduos por meio de um conjunto de oportunidades sociais abertas (saúde, renda mínima, educação básica, entre outros) que os permitam, individualmente transitar para a condição de “[...] agentes empreendedores individuais”. Nessa acepção, a pobreza não é enfrentada somente pela distribuição ou transferência de renda dos extratos mais ricos para os extratos mais pobres, mas sobretudo pela oferta de políticas sociais que possam ajudar os indivíduos a desenvolverem suas capacidades para que tenham livremente possibilidade de acessar o mercado e superar a sua situação de pobreza e exclusão social.

Outro ponto a destacar, é que o autor também condena os serviços públicos universais pela necessidade de estabelecer limites orçamentários de investimentos e propõe que as políticas sociais atuem com mecanismos de identificação dos públicos que, em tese, apresentariam deficiência para acessar o mercado, e atuem também com políticas públicas focalizadas junto a esses segmentos (MARANHÃO, 2012).

Dessa forma, a concentração de atenção aos beneficiários do PBF e do BPC atende à perspectiva ideológica do social-liberalismo, ao tempo em que induz que a Política de Assistência Social se constitua como principal agente desse processo, já que ela mobiliza, identifica e acompanha sistematicamente esse público que se tornou prioritário no seu atendimento. Cabe ressaltar ainda que os critérios utilizados para definição de pobreza seguem a linha de pobreza do Banco Mundial²² cuja referência é meramente econométrica. Aliás, as próprias normativas se encaminham para o deslocamento do discurso e despolíticação da pobreza, ao assumir nomenclaturas como “vulnerabilidade e risco social”, amplamente incorporadas nos documentos analisados e na vivência cotidiana dos gestores, conforme pode ser observado na fala seguinte:

No que diz respeito a outras políticas, esse é um desafio claro, porque em relação a essa articulação, por mais que a gente consiga construir, sempre há embates, porque a ideia que ainda existe na cabeça dessas secretarias é que “Eu não resolvo essa situação com essa pessoa, então manda para assistente social”. Isso tem sido um construto, de chegar e mostrar, “O papel da assistência diz respeito a uma ação específica, que é você estar prestando atendimento a essa situação de vulnerabilidade, mas essa situação de vulnerabilidade pode também estar fazendo uma intersectorialidade com a moradia, com a habitação, com o esporte e lazer, com a cultura, então isso é uma construção mesmo, estamos em processo de construção, mas o que observamos é que as portas vão se abrindo, a compreensão vem se construindo organicamente, mas é um desafio muito grande ainda. (GESTORA 1).

A centralidade da Assistência Social nesse processo não comparece apenas na identificação e mobilização do público, mas, também, torna-se a responsável pela articulação e encaminhamento para outras políticas públicas, contexto em que a “intersectorialidade” é invocada, mesmo que os serviços disponíveis nem sempre serão os suficientes para o atendimento às necessidades. Essa

²² Atualmente, o Banco Mundial considera linha de pobreza a referente a renda de U\$\$ 1,90 por dia.

demanda é presente na vivência da gestão dos municípios investigados ao tempo em que se coaduna com os direcionamentos da Política²³.

A Assistência Social acaba por se constituir em espaço de referência para as demais Políticas, “porta de entrada” para os serviços do território, o que reforça a cultura de pulverização das ações dessa política e, ao mesmo tempo, a tendência de repasse das funções e serviços de outras políticas públicas. É nesse contexto que os municípios também vêm incorporando metas para cumprimento de ações que, muitas vezes, divergem do escopo dos serviços socioassistenciais.

Em um dos planos analisados, encontramos metas como “Garantir a segurança alimentar e nutricional e a indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social” (PLANO 3) que é de competência da Política de Segurança Alimentar, que atualmente compõe uma das políticas que está sob o escopo do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Uma situação similar aparece na meta “[...] desenvolver ações de enfrentamento ao crack e outras drogas” (PLANO 3), de competência da Política de Saúde.

Assumir as competências e funções de outras políticas públicas não é intersetorialidade, mas uma tendência histórica de superposição de ações, de fragmentação e, acima de tudo, de paralelismo o que implica gastos desnecessários de recursos. Assim como o repasse de funções que não estão circunscritas ao escopo da Política o que nos remete a inferir que a herança do caráter pulverizado dos programas desenvolvidos e a responsabilidade pelo trato à pobreza pela Assistência Social, na era desenvolvimentista, ainda estão presentes na oferta dos serviços no âmbito da Política de Assistência Social.

Sobre a questão em cena, percebe-se que as gestões municipais continuam a carregar o ranço histórico do desenvolvimento de um conjunto de ações, de diferentes naturezas que não guardam relação em si com a ação específica da Assistência Social. O que pode ser explicado pela herança da atuação da Legião Brasileira de Assistência, que, ao iniciar suas atividades, deteve-se à família dos pracinhas, mas acaba no período ditatorial se alargando com um conjunto disperso dos serviços, de tal forma que os municípios acabam por possuir dificuldade de romper, seja pela incompreensão da concepção da política, seja pelas pressões sofridas.

²³Exemplo disso, além do Programa Bolsa Família, foi o Plano Brasil sem Miséria e o recente Programa Criança Feliz. Em todos, é nítido o papel conferido aos serviços da política de assistência social: identificar, mobilizar, encaminhar os beneficiários para o acesso aos demais serviços públicos da rede.

Essa tendência tem alcançado inclusive a produção legislativa dos municípios, quando afirmam “[...] temos também a lei da semana do bebê, onde todo ano no mês de novembro cumprimos a semana do bebe, isso é questão de lei” (GESTORA 2). Assim, faz-se mister que a concepção da Assistência Social como política pública, assim como o seu significado e campo de atuação, precisa ser incorporada também pelo conjunto da sociedade e, por conseguinte, pelos sujeitos que atuam na gestão pública municipal.

Além disso, há que se questionar sobre o montante de recursos destinados a essas Políticas, que estão sendo deslocados para a manutenção de ações que não correspondem às regulamentadas para a Assistência Social, e, em decorrência disso, deixam de ser investidos nos serviços socioassistenciais.

Desse modo, os instrumentos legais, normativos e regulatórios, que estabelecem os parâmetros e processos de gestão da Política de Assistência Social, são importantes orientadores da gestão municipal, por definirem os passos para condução da gestão dos serviços, assim como para estabelecer os parâmetros de ofertas, públicos, condições de acesso, entre outras prerrogativas importantes para garantir uma unidade na oferta de serviços em todo o território nacional. Sobre esse aspecto, as gestoras informaram que:

Todas essas diretrizes vêm para nortear, porém, no momento que faz esse norteamento os municípios se sentem engessados na hora da execução dos serviços, dos benefícios e dos programas. Os municípios são muito diversos, mesmo a própria política nacional fazendo um escalonamento dos municípios em gestão inicial, gestão básica, que nem existe mais, a gestão plena e por porte de município - pequeno, porte I, porte II, médio, grande, mas, do ponto de vista da realidade desse município, elas ainda se apresentam insuficientes. Mesmo nos municípios de pequeno porte existem realidades também diversas, isso tem trazido algumas incongruências e desafios para a execução desse sistema. (GESTORA 1).

Às vezes eu penso que é desnecessário, porque vem tanta resolução que, na minha opinião, é tanta lei, tanta resolução, tanta instrumentalização que na realidade, na hora de pôr em prática, dificulta de uma certa forma. (GESTORA 2).

Quando tem alguma resolução de alguma mudança no serviço, se é utilizado, mas vamos supor, um exemplo grande, o prontuário SUAS, na realidade temos um tipo de instrumental, que é utilizado no município, mas ele é, a gente usava esse instrumental, mas não é como prontuário SUAS. E, resolução, quando vem alguma resolução a nível federal, a gente vai ler, e vai ver se se encaixa. (GESTORA 2).

As gestoras informaram que a experiência na gestão evidenciou que as resoluções não tem sido suficiente para orientar a condução do gestor na gestão da Política em âmbito local. Pode-se

inferir que em relação ao conhecimento dos dispositivos legais, normativos e regulatórios da Política de Assistência Social na utilização na gestão da Política de Assistência Social, uma contradição presente é que as gestoras reconhecem a importância de se ter clareza dos marcos normativos e regulatórios, tais como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social, as NOB's, notadamente a última de 2012, a NOB-RH, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, bem como os planos que dão suporte à execução de serviços. No entanto, a realidade impõe a necessidade não só de fazer adequações das orientações à realidade local, mas também de incorporar ações de outras políticas públicas, o que evidencia que se, de um lado, essa posição demarca a autonomia do município, de outro, fragiliza a afirmação da Assistência Social.

Outro processo que contribui com a atuação desses gestores é a formação/capacitação que eles possuem para atuarem à frente da gestão. Na realidade dos municípios estudados, as duas gestoras entrevistadas possuíam curso superior, sendo uma bacharela em Serviço Social e outra licenciada em Pedagogia, e estavam na primeira experiência de gestão. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos aprovada em 2006 e publicada em 2007, e a Resolução nº 01/2007 são hoje a principal referência na composição das equipes de referência dos serviços socioassistenciais, estabelecendo que os serviços sejam gerenciados por um profissional de nível superior cuja profissão seja reconhecida como profissional do SUAS em uma das regulações supracitadas. No entanto, não faz nenhuma referência sobre os requisitos necessários à escolha do gestor municipal da Assistência Social.

Além das suas formações específicas, os municípios também apontaram a necessidade de formação continuada já que são os principais responsáveis pela condução da Política de Assistência Social.

Quando questionada sobre o processo de formação dos gestores, a partir dessas orientações e normativas e como ele acontece, a Gestora 1 declara a relevância dos processos de capacitação em âmbito nacional, a exemplo do CapacitaSUAS, para o fortalecimento da gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social em âmbito local, conforme pode ser analisada nas falas abaixo:

Nós tivemos agora dentro do CapacitaSUAS como sendo uma das primeiras estratégias que o Ministério tem viabilizado para fazer um nivelamento desses gestores. Do ponto de vista da necessidade é importantíssimo, temos que reconhecer que isso tem possibilitado um avanço, porém, pelo período em que o Sistema Único de Assistência Social foi implantado, há dez anos, estamos num atraso muito grande. A política não para pro gestor buscar essa capacitação, esse é um ponto. Existe uma diversidade de perfis de gestores.

Quando você chama para fazer uma capacitação dessas, são poucos os gestores que participam [...]. Não coloco isso só no estado do Piauí, mas pela experiência que venho tendo e fazendo parte do Colegiado Nacional, essa é uma realidade nacional. Os gestores ainda precisam se qualificar para fazer o acompanhamento de como essa política vem se desenhando enquanto garantidora de direitos. (GESTORA 1).

Na verdade, nos primeiros anos de gestão, tive muita dificuldade, mas, na época, tivemos muitas capacitações, muitas reuniões, estaduais. Eu lembro que passei muito esclarecimento através dessas reuniões que participei, ela oferecia muito, e foi, aí, que eu fui esclarecendo, aprendendo, e graças a Deus me sinto hoje bem, não tão bem na Assistência Social, mas já me sinto melhor. (GESTORA 2).

De fato, a estruturação da gestão exige o conhecimento e a apropriação das suas ferramentas, como condição necessária à implementação dos serviços no âmbito dos municípios, principalmente, pelas evidências apresentadas neste estudo; as regulamentações não são suficientes e nem tampouco aplicáveis à diversidade dos municípios, demandas e natureza dos serviços por eles ofertadas.

Não obstante, as gestoras expressam essa necessidade de aperfeiçoamento contínuo acompanhadas da capacitação que as instrumentalize de fato para operacionalização dos instrumentos de gestão. Além disso, as próprias tecnologias de gestão que vêm sendo implementadas sob o argumento de tornar o Estado célere e resolutivo, sob as bases da eficiência e da eficácia no atendimento ao cidadão, impõem que tais gestores tenham um conhecimento mais técnico e aprofundado de instrumentos como os convênios, contratos de parceria, termos responsabilidades, licitações públicas, prestação de contas, entre outros.

Por outro lado, percebe-se que dada a escassez de capacitações dessa natureza, tais gestoras compreendem as reuniões técnicas e o próprio espaço da Comissão Intergestora Bipartite como fundamentais na orientação da gestão nos municípios, o que nos permite inferir que esses espaços superam a pactuação dos serviços para alcançar a própria formação dos gestores.

No entanto, há que se considerar que a gestão em âmbito municipal está imersa no caudatário contexto e ideologia que o Estado brasileiro tem imposto na gestão das políticas sociais que aparece complexo e multifacetado, dadas as crescentes e novas expressões da questão social presentes nessas realidades e que tem na Política de Assistência Social, uma mediação para, pelo menos, minimizar os efeitos dessa conjuntura.

Isso exige que tais gestores não dominem apenas as tecnologias de gestão orientadas no marco regulatório e implementado nos sistemas e instrumentos exigidos pelas instâncias estadual e federal, mas, concordando com Nogueira (1998, p. 189), que “[...] diferentemente dos gestores privados, precisa ser *técnico e político*”. Técnico, no sentido de que é preciso dominar a instrumentalidade da gestão e, político porque, retomando o conceito de administração/gestão, são as finalidades que devem direcionar os meios e os instrumentos que serão utilizados pela gestão.

Assim, se o cenário vislumbrado no Estado é o de claro alinhamento a lógica neoliberal, seus instrumentos também correspondem aos meios para sua efetivação. Há que se considerar, contudo, que, como afirmam Souza Filho (2011), a gestão possui uma relativa autonomia e, nesse sentido, pode encaminhar ações mesmo que “modestas” que fortaleçam a gestão democrática e participativa.

Por isso, ainda que necessárias as capacitações ofertadas pelo Ministério, são insuficientes para possibilitar esse alinhamento do trabalho à dimensão política de fortalecimento da gestão democrática. O que está em jogo, concordando com Nogueira (2008, p. 189), é a necessidade de gestores que sejam articuladores e negociadores junto aos setores mais desagregados da sociedade, e cujas ações estejam coladas “[...] aos problemas da democracia, da representação e da participação”, o que remete a uma agenda contínua de escuta dos sujeitos, como também, ainda de acordo com o autor, a atuação como “[...] difusor de estímulos favoráveis à democratização, a transparência governamental, à cidadania, à redefinição de relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil” (NOGUEIRA, 2008, p. 190).

No caso do SUAS, no Estado, em que historicamente a gestão dos serviços assistenciais foram atravessados, sobretudo por critérios políticos, com forte presença do *damismo* orientado para execução das ações sob o crivo patrimonial, considera-se importante que tais gestores tenham seus espaços de discussão e formação sob o crivo da gestão racional burocrática, mas que também avancem a articulação e envolvimento das demandas da sociedade como finalidade primeira dos processos decisórios.

Isso posto, vejamos agora, como tem sido direcionado o reconhecimento da necessidade de fortalecimento da gestão democrática pela via da participação dos sujeitos no âmbito da gestão da

política, na incorporação dos orçamentos municipais, considerando serem estes instrumentos fundamentais de alocação de recursos para implementação das ações no âmbito do SUAS.

5.2 Os investimentos nos mecanismos de fortalecimento do controle social

A Constituição Federal de 1988 coloca a participação social como importante elemento no contexto da gestão das políticas públicas, inaugurando o modelo de gestão participativa. No âmbito do SUAS, o controle social exercido pelos Conselhos Municipais de Assistência Social ganhou singular e específica gestão no que se refere ao controle social dos programas, projetos, serviços e benefícios voltados para a população em situação de vulnerabilidade e risco social, no sentido da construção de uma esfera pública que seja capaz de materializar a descentralização político-administrativa, a partir de uma efetiva participação popular.

Contudo, um pressuposto para que a esfera pública aconteça é a efetiva participação na gestão da Política da Assistência Social, por meio de mecanismos de controle social que precisam estar intrinsecamente relacionados no que se refere às decisões relativas à alocação de recursos, investimentos, ações prioritárias, bem como no tocante aos processos de execução do conjunto das ações.

Os referidos processos de gestão compartilhada tem sido de difícil materialidade na realidade brasileira. No Estado do Piauí, uma primeira aproximação para análise constitui-se por meio do aporte de recursos para que as condições de funcionamento dos Conselhos de Assistência Social ocorram nos municípios investigados. Examina-se, a partir daí, a capacidade destes de exercerem o controle social intervindo juntamente com a esfera estatal municipal na definição de prioridades, bem como nas definições sobre o que deve ser executado em âmbito local.

Considerando os investimentos nos mecanismos de fortalecimento do controle social, em relação aos referidos municípios, questiona-se: Quais os financiamentos que têm sido definidos para o controle social? Quais têm sido os instrumentos para a efetivação desse controle social nos referidos municípios?

Para responder às referidas questões, partiu-se, inicialmente, da identificação dos recursos destinados, a nível federal para que os municípios possam investir nos serviços e programas socioassistenciais, para então identificar o que pode ser investido nos instrumentos de controle social. Dessa forma, o quadro abaixo apresenta o volume de recursos repassados aos municípios

no ano de 2016, destacando, desses recursos, os que são destinados ao investimento nas instâncias de controle social.

Quadro 15 – Aporte de recursos repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social para os Municípios I, II e III – Ano 2016

BLOCOS DE GESTÃO/SERVIÇOS/PROGRAMAS FINANCIADOS PELO MDS	MUNICÍPIO I	MUNICÍPIO II	MUNICÍPIO III
Índices de Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único – IGD - PBF	R\$ 2.097.312,12	R\$ 266.935,26	R\$ 24.503,09
Índices de Gestão do SUAS - IGD-SUAS	R\$ 328.350,44	R\$ 62.884,89	R\$ 15.947,82
Bloco da Proteção Social Básica	R\$ 5.973.875,00	R\$ 840.000,00	R\$ 216.943,04
Proteção Social Especial de Média Complexidade	R\$ 2.328.862,20	R\$ 145.737,00	-
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	R\$ 602.000,00	R\$ 60.000,00	-
Programa de Promoção do acesso ao Mundo do Trabalho - ACESSUAS TRABALHO	R\$ 146.993,00	-	-
AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PETI	R\$ 132.800,00	R\$ 84.000,00	-
BPC NA ESCOLA - QUESTIONÁRIO APLICADO	R\$ 1.080,00	-	-
TOTAL GLOBAL	R\$ 11.611.272,76	R\$ 1.459.557,15	R\$ 257.393,95

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados para consulta pública do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, disponível em:
http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf;jsessionid=863DDEF7B38AAFB8D77E220A39A83433?b=*sfmbupsjpEjtuscjvjdBPgjobdfjsbQjtpNC&event=*fyjcs.

As informações do quadro mostram os aportes de recursos repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, para a gestão e execução da Política de Assistência Social nos municípios investigados. Conforme a Constituição Federal e a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, bem como a Lei Orgânica de Assistência Social, os direitos sociais precisam ser materializados como aportes necessários à cidadania. Entre tais recursos, apenas duas rubricas que são as referentes aos Índices de Gestão descentralizadas, dos quais devem ser destinado 3% para o fortalecimento dos Conselhos Municipais. O quadro abaixo apresenta uma síntese desses investimentos:

Quadro 16 – Síntese dos Recursos Federais destinados ao fortalecimento dos Conselhos – 2016

ÍNDICES DE GESTÃO	MUNICÍPIO I		MUNICÍPIO II		MUNICÍPIO III	
	TOTAL	CMAS (3%)	TOTAL	CMAS (3%)	TOTAL	CMAS (3%)
Índice de Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único	2.097.312,12	62.919,40	266.935,26	8.008,91	24.503,09	735,09
Índice de Gestão do SUAS	328.350,44	9.850,19	62.884,89	1.886,52	15.947,82	478,41
TOTAL GLOBAL	11.611.272,76	72.769,59	1.459.557,15	9.894,00	257.393,95	1.213,50

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados para consulta pública do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf;jsessionid=863DDEF7B38AAFB8D77E220A39A83433?b=*sfmbupsjpEjtusjcvjdbpGjobodfjsbQjtpNC&event=*fyjcjs.

O Cofinanciamento federal responde às exigências do pacto federativo na gestão da Política de Assistência Social e, com ela, ao estímulo e apoio ao exercício do controle social no âmbito dos conselhos. Assim, a existência de um percentual de recursos destinados ao fortalecimento dessas instâncias constitui-se em um avanço para a gestão democrática e participativa, haja vista a possibilidade de fortalecimento da autonomia dessas instâncias e condições para o desempenho de suas funções.

Por outro lado, há que se considerar que se trata de um recurso ainda reduzido frente às responsabilidades que tais instâncias assumem. As informações do quadro mostram que mesmo no município de grande porte, o valor anual repassado é de apenas R\$ 72.769,59, o que pode inviabilizar um conjunto de ações de maior envergadura que, em tese, poderiam dar sustentação à gestão democrática, como a realização de fóruns descentralizados e a capacitação continuada.

No que se refere ao cofinanciamento municipal, foram analisados os Planos Plurianuais (2014-2017) dos referidos municípios, visando examinar quais as condições que tem sido dada pela gestão da Política de Assistência Social em âmbito municipal para que o controle social seja exercido a partir dos parâmetros estabelecidos pelas respectivas normativas, no sentido da criação de uma nova cultura que tenha como base o fortalecimento do processo de controle social. A exceção do Município I, constatou-se ausência de quaisquer informações ou linha programática que verse sobre o investimento no controle social.

Tabela 3- Aporte de recursos do Município I previstos no PPA 2014-2017 para o funcionamento e a qualificação das ações do Conselho Municipal de Assistência Social e dos Conselhos de Direitos

Exercício	Recurso Corrente (R\$)		Recurso De Capital (R\$)		Total de Recursos
	Próprio	Outras Fontes	Próprio	Outras Fontes	
2014	130.900,00	0,00	0,00	0,00	130.900,00
2015	143.163,00	55.000,00	28.000,00	30.000,00	256.163,00
2016 - 2017	289.128,00	173.250,00	106.260,00	69.300,00	637.938,00
Total	563.191,00	228.250,00	134.260,00	99.300,00	1.025.001,00

Metas		
Código	Descrição	Principal
219	Assegurar as condições para o funcionamento e a qualificação das ações do Conselho Municipal de Assistência Social e dos Conselhos de Direitos	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: PMT/SEMPLAN, PPA 2014-2017.

Por outro lado, a tabela apresenta o aporte de recursos do Município I previstos no PPA 2014-2017 para o funcionamento e a qualificação das ações do Conselho Municipal de Assistência Social e dos Conselhos de Direitos, visando assegurar as condições necessárias para o funcionamento e a qualificação das ações do Conselho Municipal de Assistência Social e dos Conselhos de Direitos. O referido documento apresenta como recursos correntes próprios R\$ 563.191,00 e R\$ 228.250,00 de outras fontes, com previsão de 134.260,00.

No que se refere à gestão da publicidade à sociedade e da transparência na utilização desses recursos que o município investe e como eles são investidos, a gestora destacara que:

Outra coisa é como é feita a transparência disso, é tudo pelo Portal da Transparência, por meio das contas que a Secretaria de Finanças administra. Isso é colocado no portal, o recurso investido na área da assistência e o recurso que vem do governo federal. Mas não temos esse montante, e isso é um grande projeto que tenho discutido pessoalmente junto com a Secretaria de Planejamento, como poderíamos destinar esse recurso do município para realmente identificarmos qual é o recurso, qual o percentual de recurso que hoje o município de Teresina investe na política de assistência social. (GESTORA 1).

Um dos elementos da gestão democrática e condição para que a efetiva participação aconteça é a transparência na utilização dos recursos, dispositivo garantido no âmbito da administração pública ainda na Constituição Federal de 1988, mas que ainda não vem sendo implementado na totalidade dos municípios piauienses. Sobre esse aspecto, ressalta-se, inclusive, a dificuldade de acessar tais documentos para a pesquisa no município de Pequeno Porte I, cujas

informações não se encontram no Portal da Transparência e nem tampouco as equipes que gerenciam e executam os serviços conheciam, o que reforça, mais uma vez, o cariz tecnocrático do planejamento e a ausência de mecanismos que fortaleçam a gestão democrática.

Em relação ao planejamento e execução das ações e às responsabilidades assumidas pela gestão no sentido de fortalecer a gestão democrática e participativa, compreende-se que, em conformidade com as normativas técnicas, é papel do município prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive para despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros, e representantes do governo, da sociedade civil, em exercício de suas atribuições.

Compreendendo que o aporte de recursos para a estruturação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social constitui-se em condição necessária para que a participação social seja efetivada a partir dessa dimensão da esfera pública, pode-se inferir que as diretrizes estabelecidas no PPA 2014-2017 para os municípios apresentam-se de forma muito abrangentes, gerais e indefinidas, que não permitem perceber qual o foco da gestão no que se refere à estruturação e ao funcionamento do respectivo órgão de controle social da Política de Assistência Social. Em linhas gerais, apenas especificam que as respectivas ações da gestão visam “[...] assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social” (Município I, PPA 2014-2017), não deixando claro as ações que visam contribuir para o fortalecimento do Conselho Municipal de Assistência Social.

Nesse sentido, é importante refletir que as indefinições que estão postas impactam no exercício do controle social, considerando que, na sua configuração, exige a estruturação de uma gestão que tenha como base um formato contributivo e compartilhado, capaz de estabelecer as garantias fundamentais à população para o exercício de seus direitos, notadamente a participação social na gestão das políticas públicas.

A ausência das referidas definições no PPA, que é o instrumento que regerá a LOA, que, por sua vez, conduzirá a execução das ações da Política, a perspectiva do acesso a quem necessitar, por meio da oferta de serviços, de programas, de projetos e de benefícios socioassistenciais, conforme está posto na PNAS (2004), será de difícil materialidade.

Considerando que é dever do Estado promover as garantias necessárias à implementação de uma gestão compartilhada, visando assegurar a proteção social não contributiva, e, considerando que a participação da sociedade civil por meio de órgãos colegiados no âmbito das políticas públicas é um direito, é, também, dever da gestão fortalecer esses canais de participação pela via dos conselhos e das conferências (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 144). Sobre esse aspecto, as gestoras apontaram que:

Nós temos a casa dos conselhos. Na realidade, temos essa casa dos conselhos onde lá, a sala, tem a sala de cada conselho, mas quando a gente vai se reunir, na realidade se reúne na secretaria, porque a estrutura é melhor, mas se há necessidade de vir para uma capacitação, vem pelo fundo, vem pelo IGD, se há necessidade de Assistência Social, tem um carro, que é locado, que é utilizado somente para assistência social. Semana passada ou retrasada, uma conselheira tutelar, uma conselheira do idoso precisou vir acompanhar uma idosa até a Receita Federal para regularizar CPF, então a assistência social dá todo esse aparato, não falta. Não tem, vamos dizer assim, uma rubrica só para aquilo, ou os 3% do IGD. Se é necessário utilizar, na maioria das vezes se utiliza do fundo mesmo municipal, do FMAS, mas uma diária. (GESTORA 1).

Essa mesma conselheira, para Conferência Nacional da Pessoa Idosa em Brasília, foi do município, teve as diárias dela, pelo município, que para lá foi por conta. (GESTORA 2).

Assim, quando a gente vai ver, quando se há necessidade de ir em algum lugar chamar os conselhos, eu creio que aconteceu de utilizar até mais do que 3%, e a gente não vai não, porque esse mês foi tantos [...] só podemos utilizar isso, não tem essa, a gente não mensura a quantidade que está precisando, quanto que tem que ir, é por necessidade. (GESTORA 2).

Percebe-se que as gestoras apresentam compreensão sobre a necessidade e compromisso dos municípios na viabilização das condições de funcionamento dos Conselhos, ao tempo em que expressam envidar esforços para garantir que não tenham problemas na efetivação de suas funções. No entanto, ainda fica claro que a aplicação está restrita às necessidades mais imediatas que essas instâncias possuem e, ainda, utilizadas para o funcionamento de outros Conselhos, e não para o da Assistência Social, o que evidencia o desconhecimento sobre as particularidades da Política de Assistência Social como também a fragilidade na aplicação dos recursos.

Cabe analisar que se trata de um controle social que deverá se constituir em uma esfera pública de participação social no exercício de uma política pública que tem como função precípua a prevenção e o enfrentamento das vulnerabilidades e riscos sociais que são geradas a partir das contradições do sistema capitalista, com aportes que deverão servir de enfrentamento das múltiplas

expressões da questão social. Na realidade municipal ora analisada, o diagnóstico social relativo à renda e trabalho apresenta-se com significativas vulnerabilidades, mostrando que, diante das indefinições no tocante à participação popular, também aprofundará a distância entre as vulnerabilidades que a realidade apresenta e as ações que serão implementadas, diante das invisibilidades decorrentes das dicotomias e rupturas que se apresentam.

No que se refere ao funcionamento dos órgãos de controle social, a gestora informou a sistemática de trabalho que ocorre:

Nas reuniões, todas as reuniões, quando tem alguma coisa a gente sempre fala, geralmente final do mês tem uma, meio que uma prestação de contas do que foi utilizado, precisou contratar alguém, precisou comprar alguma coisa... Tudo é colocado para eles, o freezer, compramos um freezer, um computador, notebook, isso tudo é passado para eles, e é explicado a necessidade. Também faz uma reunião de quando a gente vai precisar. (GESTORA 2).

Já a gestora da Assistência Social do Município I destaca que o cofinanciamento é mais “[...] para os serviços e gestão, exatamente. Pagamento de pessoal, e especificamente da conta cem, o recurso do município. Mas para o conselho não, o dinheiro que nós utilizamos são de repasses federais” (GESTORA 1).

Nesse contexto, cabe refletir que, no contexto do capitalismo, o “[...] controle do capital exercido pelo Estado sobre a sociedade”, apresenta-se como de fundamental importância para que, no âmbito da esfera pública, possam ser discutidas as questões que afetam a população vulnerável e em risco, e, a partir daí, ser definidas as respectivas ações prioritárias, no sentido de apoiar as “classes subalternas e suas organizações”, nos processos gerados a partir das múltiplas expressões da questão social.

Assim, cabe salientar que, tanto os mecanismos de gestão compartilhada, quanto a participação social, foram objetos de lutas sociais engendradas na tessitura dos movimentos sociais, na reabertura política e nos processos de democratização social decorrentes da Constituição Federal de 1988, contexto em que a sociedade civil organizada garantiu o direito de participar da formulação e do controle social das políticas em âmbito federal, estadual e municipal (ALVES; ALMEIDA, 2013).

O financiamento das ações do controle social apresenta-se como de fundamental importância para que este possa fazer, de fato, com que a participação do cidadão seja materializada na gestão pública, bem como na fiscalização, “[...] no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”, visto que, por meio dos conselhos, os “[...] cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental”, materializando o princípio da participação popular assegurado pela Constituição de 1988, “[...] que prevê duas instâncias de participação – os Conselhos e as Conferências – pretende ampliar a democracia representativa para a democracia participativa, de base” (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 145).

Desse modo, considerando que historicamente a Política de Assistência Social no Brasil ocorreu de forma a ser executada por meio da caridade, filantropia e benesse, compreende-se que, no contexto do SUAS, apesar dos avanços no âmbito de uma administração pautada em princípios gerenciais, compartilhada e democrática, a realidade municipal ora analisada ainda apresenta significativos desafios, notadamente, no que se refere aos municípios de Pequeno Porte I e II e de Médio Porte, onde as condições técnico-operacionais são mais afetadas pela precariedade dos recursos municipais.

Nos municípios de grande porte, a exemplo, da realidade ora apresentada, onde se tem uma maior capacidade operacional, bem como um maior aporte de recursos municipais, tanto para a gestão e execução dos serviços socioassistenciais, como para a estruturação e funcionamento dos conselhos, o alcance das condições necessárias para uma efetiva participação política se apresenta, pelo menos materialmente, mais próxima de ser efetivada.

Contudo, cabe destacar que, para que a gestão compartilhada e o exercício do controle social se efetive na realidade concreta, para além dos aportes financeiros, faz-se necessária a construção de uma cultura democrática e participativa, notadamente na elaboração dos orçamentos, bem como nas definições dos planos plurianuais e de Assistência Social. Nesse contexto, cabe refletir que, considerando que a atividade do controle social é uma atividade da esfera pública, esta deverá assumir e estabelecer os parâmetros e os caminhos da ação estatal no âmbito da gestão, compartilhando efetivamente de suas decisões.

5.3 A participação da sociedade no planejamento da gestão no âmbito dos municípios

Uma outra mediação necessária para a apreensão da dimensão democrática e participativa da gestão da Política de Assistência Social é a participação da sociedade no processo de planejamento.

Sobre esse aspecto, faz-se necessário retomar inicialmente o debate sobre as formas de participação que vem sendo engendradas no Brasil no contexto do Estado neoliberal. Para Dagnino (2004, p. 95), existe uma “[...] confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal, que marcaria hoje [...] o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira” que pode ser visualizada, sobretudo, na disputa político-cultural e no deslocamento das noções de sociedade civil, participação e cidadania, amplamente apropriadas pela ideologia neoliberal e utilizadas para justificar a contribuição da sociedade no fortalecimento da gestão democrática.

No campo da Sociedade Civil, o deslocamento refere-se, sobretudo, ao seu papel, que ainda no contexto do processo de redemocratização do país era ativo e de luta e de organização das pautas da classe trabalhadora para buscar o reconhecimento, legitimidade e incorporação legal e efetiva dessas práticas na agenda pública. Na agenda neoliberal cuja materialidade se expressa na Reforma Administrativa do Estado, mais especificamente no Plano Diretor de Reforma do Estado Brasileiro, que tem entre seus mecanismos a *publicização* como instrumento que orienta o repasse de funções públicas para as organizações da sociedade civil, mais, especificamente, para o Terceiro Setor, conferindo o que Yazbek (1995) já alertava como refilantropização da questão social e Montañó (2002) concorda, acrescentando ser esse um dos elementos que fazem com que o terceiro setor seja funcional o enfrentamento da questão social no Estado Neoliberal.

No que se refere à realidade específica do Estado do Piauí, pode-se constatar não só o crescimento das Organizações do Terceiro Setor que ofertam os serviços socioassistenciais no Estado, como também o volume de recursos destinados a essas entidades para fins oferta de serviços. A tensão entre a defesa e a vivência do projeto democrático popular, regulamentado na Constituição Federal de 1988, que estabelece dispositivos para o desenvolvimento de uma

democracia deliberativa, em que as ações públicas são construídas a partir do diálogo com a sociedade, e que aparecem concomitantes à utilização desses mesmos espaços deliberativos para legitimação das ações estatais de redução dos direitos.

É nesse contexto que Dagnino (2004) afirma que os próprios movimentos da sociedade questionam se a sua função nesses espaços institucionalizados de participação não tem enfraquecido a luta política. Na realidade da gestão da Política de Assistência Social no Estado do Piauí, evidencia-se que esses espaços de construção democrática estão circunscritos ao atendimento das exigências constitucionais de formação dos Conselhos e de Conferências. No que tange ao planejamento da gestão da política, a participação dos usuários, no cotidiano da Política, ainda é restrita, como pode ser observado nas falas das gestoras:

Em geral não, o que eles participam muito, há sempre muita discussão quando as conferências municipais, é o momento que lota, a população opina. A última foi casa cheia. Todo mundo quer falar, todo mundo é participativo, tem muita gente de mente ativa, inteligente e que sabe buscar seus direitos. (GESTORA 2).

Essa é uma discussão que a gente vem fazendo com gestor já há muito tempo, que a gente sabe que o plano tem que ter uma elaboração participativa. Por meio da conferência, a elaboração das demandas. E aí existem 2 (dois) planos, aquele que é o institucional que tem que ser preenchido para ser encaminhado para secretaria nacional de assistência social, e tem o plano que a gente monta a partir das discussões e deliberações que ocorrem nas conferências de 2 em 2 anos, conferências municipais de assistência social, então se a gente vai falar de participação, a conferência é legítima enquanto espaço de controle social e participação de população, porque é aberta ao público geral. Desse ponto de vista, acredito que tenha essa participação. (GESTORA 1).

A questão da participação, conceito basicamente defendido no âmbito do planejamento da gestão do SUAS, haja vista o argumento de que é a partir dela que se confere a gestão democrática. Concordando com Gandin (2001, p.82), é preciso considerar que não “[...] é o fato de estimular a participação das pessoas que torna o planejamento participativo, até porque isso é a prática mais comum na atualidade, já que não há possibilidade de realizar quaisquer ações sem que se tenha no mínimo algumas sugestões dos sujeitos”, mas, sobretudo, a possibilidade de construção coletiva da realidade que se quer construir.

Dessa forma, acrescenta-se que a participação não se constitui em uma mera ferramenta gerencial, mas em um instrumento com potência para a construção do Sistema Único de Assistência Social que se pretende consolidar. No caso dos municípios piauienses, essa concepção ainda não

foi incorporada pelos gestores, mesmo com a apropriação das regulamentações e a compreensão das conquistas alcançadas pela Política de Assistência Social.

A participação que se destaca é a do compromisso com a definição dos horizontes do SUAS, aquela em que trabalhadores, gestores, usuários, entidades parceiras, conselheiros a compreendem como produto de lutas do conjunto da sociedade e que traz na matriz a concepção de gestão democrática e participativa.

Um outro ponto a destacar, no que tange à participação, é que, no Estado Neoliberal, a participação tem sido uma estratégia, um forte recurso gerencial na perspectiva de repasse para a sociedade civil de funções estatais, sob o discurso da colaboração, da gestão compartilhada, da distribuição dos recursos, entre outras justificativas.

No que tange ao Sistema Único de Assistência Social, o Art. 3º da Lei Orgânica de Assistência Social, estabelece que “[...] consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”. E, nos incisos desse capítulo, complementam:

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

A regulamentação deixa claro o perfil das entidades socioassistenciais e as características que devem assumir, sendo permitido que assumam funções de forma cumulativa, ou seja, uma

mesma entidade pode atuar na defesa de direitos e, simultaneamente, na oferta de serviços. O problema são as implicações decorrentes dessa multiplicidade de funções que passam a assumir.

Retomando a trajetória da Assistência Social, vimos que esteve historicamente vinculada à ação privada de grupos organizados e que sempre foi marcada pela ausência estatal do provimento de serviços, na regulamentação das ações ofertadas pela entidade e pela concepção de direitos sociais, o que possibilitou uma cultura política de oferta, à base da boa vontade, da benemerência, e muito utilizada à base do favor e do compadrio.

Mesmo com o reconhecimento como política pública pós-Constituição Federal, a ausência do Estado e sua dificuldade de organizar as ações dessa pasta ficam evidentes nos anos 90, sobretudo, pelo alinhamento à conjuntura Neoliberal. E, com ela, o reforço à filantropia e às ações da sociedade. Dessa forma, a assistência vai se conformando como afirma Boschetti (2003), como “[...] um direito entre a originalidade e o conservadorismo”. No campo legal, muitos avanços, na prática, ainda há muitos desafios para sua efetivação como política pública, com um conjunto de ofertas realizadas pelas Organizações Sociais.

No bojo dessas mudanças, as entidades sociais que antes ofertavam serviços, ganham seu espaço assumindo uma função complementar à ação do Estado que passa a ser o principal responsável pelas ações da política, assim como a apologia às ações sociais de iniciativa da sociedade promovidas pelo Governo FHC.

Assim, a regulamentação do Art. 3º da LOAS, destacando o perfil das entidades socioassistenciais, demarca o campo de vinculação clara de tais entidades com os serviços que passam a ser regulamentados pelo Estado, impondo a tais entidades a necessidade de adequação em termos de oferta e de estrutura de atendimento às exigências postas no âmbito da política.

Isso significa, de acordo com Mestriner (2010, p. 53), que essa normatização impõe o direcionamento à criação de redes socioassistenciais que atuem sob a condução do Estado, “[...] com profissionalismo e conectividade capazes de levar à superação do assistencialismo, da fragmentação institucional e da ausência de efetividade de serviços dispersos e de alcance social restrito”.

A regulamentação para área faz-se necessário e é pertinente, sobretudo para garantir a oferta do serviço com a qualidade requerida pelo mesmo. No entanto, há que se considerar que tais entidades para serem reconhecidas como de Assistência Social, precisam estar inscritas no Conselho de Assistência Social. Na realidade da gestão do Sistema Único de Assistência Social,

no Estado do Piauí, não é diferente. O quadro abaixo apresenta uma caracterização do perfil das entidades socioassistenciais dos municípios investigados.

Quadro 17 – Perfil das entidades socioassistenciais dos municípios investigados

Município	Nº total de entidades socioassistenciais	Entidades socioassistenciais ofertantes de serviços, programas, projetos e benefícios	Entidades Assessoria e defesa de direitos	Entidades socioassistenciais ofertantes de serviços, programas, projetos e benefícios e de assessoria e defesa de direitos
Município 1	46	33	01	12
Município 2	01	-	-	01
Município 3	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com informações Cadastro Nacional de Entidades Socioassistenciais, acessado em setembro/2017.

No que tange ao caso particular do SUAS, as informações do quadro evidenciam que a participação tem prevalecido na perspectiva não de discussão e formulação das políticas públicas, mas o papel de implementação e execução dos serviços socioassistenciais. Além disso, percebe-se que existe uma predominância entre as entidades que ofertam serviços socioassistenciais, seguidas das de caráter misto, e somente uma entidade possui o caráter de assessoramento e defesa de direitos. Trata-se da continuidade da afirmação da atuação do terceiro setor na oferta de serviços, em contraponto a organização da oferta direta pelo ente estatal.

Assim, concorda-se com Dagnino (2004), quando afirma que as relações entre Estado e ONG são bastante emblemáticas e podem ser problematizadas em dois aspectos. De um lado, são funcionais ao projeto neoliberal por serem consideradas organizações dotadas tecnicamente de competência para gerir e desenvolver ações de enfrentamento a diferentes problemáticas que se apresentam a sociedade, em que muitas vezes respondem de forma positiva, enfraquecendo a própria imagem do Estado como agente de intervenção social. Por outro lado, tais organizações são “representativas” da sociedade civil para o Estado seja pelo seu vínculo, seja pelo seu conhecimento sobre uma determinada demanda social, mas o que acontece na verdade é uma convergência de interesses entre as duas esferas.

Um dos aspectos da participação da sociedade no planejamento das ações acaba por acontecer como uma transferência de responsabilidades para a sociedade civil organizada por meio

das entidades, sendo o Estado um ente regulador das atividades que são exercidas no âmbito do SUAS.

Essa transferência de responsabilidades constitui-se em um mecanismo próprio do gerencialismo, forma de administração difundida ainda nos anos 90, com Plano Diretor de Reforma do Estado e que continua a orientar a gestão das políticas públicas, e, aqui, em particular, a Política de Assistência Social. Sua principal característica é a incorporação de tecnologias de gestão do setor privado no âmbito da intervenção estatal e das organizações da sociedade civil.

Entre tais tecnologias gerenciais, a descentralização, tanto no repasse de funções da esfera federal para os entes estaduais e municipais, como também para as organizações da sociedade civil, pode ser visualizada na gestão do Sistema Único de Assistência Social, quando analisamos o volume de entidades inscritas no Cadastro Nacional de Entidades Socioassistenciais ofertantes de serviços públicos. Tal realidade é mais presente nos municípios de grande porte, onde o volume de instituições decorrente das articulações entre esses serviços é bem maior.

A descentralização também é fortalecida e, por vezes, identificada nesse processo com o estímulo e valorização das entidades do terceiro setor na realização de parcerias para implementação dos serviços do SUAS, que são inclusive mediadas por instrumentos jurídicos, como os convênios. Ainda sobre a natureza do financiamento dos serviços socioassistenciais, encontramos no município de grande porte investigado o seguinte panorama:

Quadro 18 – Distribuição dos Recursos Federais Repassados ao Município I para Gestão do SUAS

BLOCOS DE GESTÃO/SERVIÇOS/PROGRAMAS FINANCIADOS PELO MDS	MUNICÍPIO I	ENTIDADES SOCIOASSISTENCIAIS OFERTANTES DE SERVIÇOS
Índices de Gestão do SUAS - IGD-SUAS	R\$ 328.350,44	-
Proteção Social Básica	R\$ 5.973.875,00	R\$ 2.940.571,88
Proteção Social Especial de Média Complexidade	R\$ 2.328.862,20	R\$ 1.804.885,97
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	R\$ 602.000,00	R\$ 416.361,28
Programa ACESSUAS Trabalho	R\$ 146.993,00	R\$ 87.350,10
Ações Estratégicas do PETI	R\$ 132.800,00	-
BPC na Escola - Questionário Aplicado	R\$ 1.080,00	-
TOTAL GLOBAL	R\$ 9.513.960,64	R\$ 5.249.169,23
PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO TOTAL DE RECURSOS RECEBIDOS	100%	55,17%

Fonte: Relatório Sintético de Execução Financeira da SEMCASP, 2017

No bojo da reforma do Estado e da sua orientação para a gestão dos serviços públicos, a publicização aparece como um dos mecanismos gerencialistas de repasse de funções do Estado para a Sociedade Civil. As informações do quadro acima evidenciam que, do percentual de recursos investidos na gestão e nos serviços e programas socioassistenciais do SUAS, 55,17% são repassados para as entidades socioassistenciais, concentrados na execução de serviços e programas. Nas análises de Filho e Gurgel (2016, p. 183), as iniciativas de tais organizações “[...] representam crescentemente a desresponsabilização do Estado e a tendência de privatizar/mercantilizar as políticas sociais”.

Além disso, as informações do quadro mostram um quadro de fragilidade da gestão democrática no aspecto de valorização da terceirização indireta, já que tais entidades atuam na contratação de pessoas, não sendo regidas pelas normas de contratação do serviço público, onde deve se imperar a impessoalidade e o mérito na contratação de pessoas, acaba por reforçar a dimensão patrimonialista no âmbito do aparato administrativo.

Retomando Souza Filho (2011), a publicização constitui-se em uma tecnologia gerencial que se combina e é funcional a dimensão patrimonialista do Estado, ao tempo em que se configura como um instrumento de fortalecimento das entidades da sociedade e, ao mesmo tempo, permite que os agentes estatais possam ser indicados sem os critérios da gestão racional burocrática. Uma implicação direta na fragilização da gestão democrática é a dificuldade que tais sujeitos têm de enfrentar um debate político na operacionalização dos serviços do SUAS, ficando, muitas vezes, alheios ao processo, ou ainda amarrados pela “lealdade” de quem os indicou para ocupar determinadas funções.

Ainda sobre a atuação dessas entidades, assevera Colin (2010) que relaciona-se com a existência de dois modelos de gestão e de financiamento dos serviços socioassistenciais que convivem e são funcionais ao Estado Neoliberal. Um seria o que foi herdado da histórica vinculação da assistência com as entidades da sociedade civil e que está presente ainda hoje quando as encontramos disputando o próprio fundo público. A outra está no modelo do SUAS, que traz a primazia da responsabilidade do Estado e parceria com a rede socioassistencial.

Na realidade expressa pelo Município I, é nítido que a oferta de serviços pelo âmbito privado predomina, o que confere ao Estado na sua instância municipal o papel muito mais de coordenador, regulador das relações de parceria estabelecidas, do mesmo de executor dos serviços do SUAS. Assim, a participação da sociedade vai aparecer como condição necessária para execução dos próprios serviços do SUAS, do que na perspectiva de pensar politicamente a gestão.

Há que se considerar, contudo, que o panorama, em tela, é presente no município de grande porte, em que, historicamente, as entidades socioassistenciais foram predominantes na oferta de serviços. Mesmo tendo que atender ao comando e regulamentações do SUAS, muitas ainda apresentam baixa operacionalidade técnica e financeira, o que imprime fragilidade na oferta do serviço sob a perspectiva de política pública.

Como no Estado a maioria dos municípios são de Pequeno Porte I e Pequeno Porte II, pode-se afirmar que a operacionalização da gestão está condicionada a organização e oferta dos serviços por parte das Secretarias Municipais de Assistência Social, o que nos permite inferir que tais municípios protagonizam a efetiva estruturação do seu aparato burocrático, seja na organização administrativa, seja na composição do quadro de pessoal.

Por outro lado, a participação da sociedade no processo de definição dos rumos da gestão também está previsto nas regulamentações do SUAS. É nesse sentido que compreende-se a necessidade da importância do planejamento como instrumento de aperfeiçoamento da gestão do SUAS, identificando de que forma ele vem sendo trabalhado no município.

Em uma análise comparativa entre a realidade dos municípios investigados e os parâmetros de planejamento requeridos pela regulação da Política, identificou-se como destacado no capítulo anterior, a NOB/SUAS de 2012, a qual enfatiza a necessidade do planejamento, estabelecendo diferentes mecanismos que os município precisarão cumprir para dar conta de suas gestões. São eles:

- Plano Plurianual de Assistência Social – instrumento geral, previsto na Constituição Federal que em conjunto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, compõe os instrumentos que orientam as ações e os gastos na área;

- O Plano Municipal de Assistência Social instrumento de planejamento estratégico que deve ser elaborado a cada quatro anos, em consonância com o Plano Plurianual e detalha e especifica as áreas de intervenção da política;
- O Plano de Providências – que deve ser elaborado por estados e municípios que precisam se adequar às necessidades exigida pela gestão do SUAS;
- O Plano de Apoio – onde compete ao Estado, descrever os mecanismos que o Estado vai utilizar para apoiar os municípios na gestão do SUAS.

Tais instrumentos são complementados por outros que sintetizam determinadas metas e/ou descrevem por área como os planos e serviços serão operacionalizados, como o Plano de Ação que é uma ferramenta informacional sintética que estabelece metas anuais para a gestão do sistema, e o Plano de Aplicação dos Recursos que detalha em que serão aplicados os recursos oriundos dos serviços e programas de Assistência Social.

No entanto, há que se ressaltar que, do ponto de vista legal, na conformação de uma racionalidade democrática que prime pelo estabelecimento de horizontes nessa direção e, mais ainda, que precisa ser “público” na essência da palavra, em seu sentido constitucional, de direito do cidadão e dever e obrigação do Estado, e no organizativo, incluir a participação da sociedade, ou seja, deve necessariamente a adoção de planejamento que envolva os sujeitos dessa realidade.

Os Municípios investigados apresentaram, como instrumentos de planejamento da Política de Assistência Social, os Planos de Ação que precisam ser preenchidos anualmente e apreciados e validados pelos conselhos. Trata-se de um instrumento sintético que dimensiona as metas a serem alcançadas anualmente. À exceção do Município de Grande Porte, os demais não apresentaram os Planos Municipais de Assistência Social, que devem ser elaborados a cada quatro anos, em consonância com os Planos Plurianuais, detalhando as ações que serão realizadas nesse período.

Na análise dos Planos Plurianuais de Assistência Social, não existe quaisquer referências de diagnósticos que justifiquem as ações planejadas e o investimento nos recursos. Sua elaboração constitui-se em um processo meramente técnico, com a utilização de base de dados oficiais como o Censo do IBGE, com grandes fragilidades no envolvimento da sociedade.

A superação das fragilidades históricas relativas à participação da sociedade civil no planejamento e gestão da Política de Assistência Social, observadas nos períodos desenvolvimentista e comunitarista, podem ainda de alguma forma serem observadas na execução da Política de Assistência Social nos municípios piauienses, notadamente nos de Pequeno Porte, considerando que tanto a elaboração dos instrumentos de gestão quanto a sua operacionalização de relaciona com as dimensões técnicas e financeiras que perpassam a execução da Política de Assistência Social.

No geral, os municípios apresentam um quadro evidenciado pela vivência do planejamento, onde a participação acontece restrita aos Conselhos e as Conferências municipais. No cotidiano da política tal “participação” ainda é um desafio ao tempo em que há grande ênfase dada às equipes técnicas no processo, assim como aos dados oficiais, genéricos, descolados da realidade concreta dos sujeitos, permeados pelo lógica tecnocrática, combinada com elementos gerenciais. No que se refere especificamente, a participação da sociedade na formulação dos documentos, a gestoras relata que:

[...] nós temos, [...] nós temos o plano de IGD aprovado por eles. [...] Na minha opinião, no meu modo de ver, a gente tem democracia sim. [...] Às vezes, a gente passa por cada sufoco, justamente porque a gente tem que ouvir e não poder falar. (GESTORA 2).

Pode-se inferir que, apesar dos avanços na compreensão da política na perspectiva do SUAS, a gestão democrática e participativa ainda é um desafio, notadamente quanto se trata da participação do controle social na elaboração dos instrumentos gerais de planejamento, visto que, na maioria das vezes, são conduzidos por equipes de trabalho que ultrapassam os âmbitos de ação das secretarias municipais de assistência social. Essa participação é mais efetiva quando se trata dos instrumentos específicos de gestão da política como os Planos de Aplicação de recursos do IGD de Assistência Aocial, a exemplo do Plano Plurianual de Assistência Social, Plano de Ação, dentre outros.

Questionadas acerca das diretrizes do SUAS, no que se refere ao fortalecimento do controle social e da participação popular, por meio das conferências e da participação dos usuários na gestão, as gestoras dos municípios evidenciaram que envolvem os Conselhos em suas ações assim como

também tem garantido a logística para que os usuários participem dessa composição. Nos Municípios de Pequeno e Médio Porte, um desafio encontrado é incluir também a representação dos trabalhadores do SUAS, haja vista que as entidades organizativas e representativas da categorias dos profissionais que compõe o SUAS estão concentradas nas cidades de maior porte. Também ficou evidente que as entidades da sociedade civil que compõem o Conselho, nem sempre são entidades de Assistência Social, nos termos do Ar. 3º da LOAS, seja porque o município não possui essas entidades organizadas. A gestora do município I expressa essa dificuldade:

[...] temos usuário do Bolsa família, Associação das Mulheres, que nem todo município tem essa sociedade civil organizada. Mas que não faltam nenhuma reunião. Representam sindicato do trabalhador rural. É porque sindicato de trabalhadores rurais tem em todo município, e geralmente está nos conselhos, mas essas outras associações organizadas com documento, em sua maioria, não tem. (GESTORA 2).

Assim, reconhece-se que mesmo que as entidades que compõe o Conselho não sejam propriamente reconhecidas como entidades organizadas de usuários e trabalhadores, reconhece-se a importância desse espaço, como política de aprendizagem do exercício da cidadania, abrindo-se a possibilidade para reflexão crítica dos sujeitos sobre suas trajetórias e influências nos espaços decisórios.

Além disso, nos municípios investigados, os usuários não participam efetivamente da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, nem tampouco na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, o que nos permite inferir que os instrumentos de planejamento ainda são construídos de forma tecnocrática, sem o conhecimento e, ainda com frágil participação dos sujeitos.

O quadro abaixo retrata uma síntese da relação do controle social no planejamento da dos instrumentos de gestão operacionalizados pelos municípios no Estado do Piauí:

Quadro 19 – Participação do Controle Social no planejamento dos instrumentos gerais e específicos da política de Assistência Social nos municípios estudados

II – Gestão democrática e participativa a partir dos instrumentos gerais e específicos da política de assistência social				
Gestão democrática e participativa na utilização dos instrumentos de gestão no âmbito da administração pública e da política de assistência social em âmbito municipal		Município 1	Município II	Município III
	Plano Plurianual			
	LDO			
	LOA			
	Plano Municipal de Assistência social (Plurianual)			
	Plano de Ação (Anual)			
	Plano do IGD/PBF			
	Relatórios de gestão			
	Relatórios de conferências municipais			

Fonte: elaborado pela autora.

Legenda:

	Não participação do controle social na elaboração do respectivo instrumento de gestão
	O controle social participa, porém com fragilidades técnicas
	Participação do controle social com investimentos técnicos da gestão na superação das fragilidades apresentadas

Outro ponto a considerar é a tendência ao estabelecimento de metas para os entes federados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, fato que pode ser constatado não só nos instrumentos de planejamento investigados que precisam estar coerentes com as metas pactuadas quando da adesão aos serviços, como, também, nas exigências postas na NOB 2012, quando estabelece a necessidade de implementação do “Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social”, como instrumento pactuado na Comissão Intergestora Tripartite que estabelece prioridades e metas para as três instâncias de governo.

Filho e Gurgel (2016) asseveram que a avaliação de desempenho organizacional também faz parte do rol das tecnologias gerenciais que vem sendo incorporadas nas políticas públicas, por meio da definição de metas não só para as organizações como também para os seus funcionários,

a fim de que estes possam utilizar racionalmente o tempo e os recursos. No caso do SUAS, essa realidade pode ser identificada quando da adesão à determinados serviços, em que o valor é deliberado a partir da meta posta institucionalmente, nos instrumentos de planejamento e, de forma mais latente, no Pacto de Aprimoramento do SUAS no período de 2014 a 2017.

Uma síntese aproximativa sobre a gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social no Estado do Piauí tem revelado algumas determinações e tendências na configuração da gestão democrática e participativa nos municípios piauienses que integram a CIB.

Uma primeira síntese esboçada pelo percurso histórico delineado na tese é que a construção da Política de Assistência do Estado foi acontecendo a partir das orientações ensejadas em âmbito nacional, impulsionada pela sua expansão e supervalorização associada ao alinhamento político entre os governos federal e estadual, o qual permitiu que o Piauí tivesse uma priorização na agenda pública no enfrentamento à pobreza. Esse panorama foi determinante no que tange à preparação das condições objetivas para implantação do aparato administrativo responsável pela gestão e implementação dos serviços e benefícios da Política de Assistência Social nas esferas estadual e municipal.

Essa determinação não pode ser analisada sem levar em consideração que, ainda nos anos 90, o Estado já implementava um conjunto de ações com direcionamento do governo federal e da própria Lei Orgânica de Assistência Social, que em seus princípios estabelece o formato de gestão democrática e participativa da Política, o que possibilitou que os municípios e o Estado formassem suas instância de deliberação e fiscalização da Política.

Uma tendência identificada, nesse momento, é que a gestão que, em tese, tem princípios democráticos e participativos, incorpora os elementos da descentralização na oferta dos serviços, sem abrir mão, contudo, da cultura centralista e autoritária que o Estado brasileiro historicamente assumiu na construção do seu aparato de gestão. Isso pôde ser visualizado na implementação do Programa Fome Zero, no momento inicial, cujas ações não foram discutidas no âmbito da sociedade e, embora fosse uma estratégia de enfrentamento à pobreza, foi concebido e desenvolvido sem articulação com as políticas de Seguridade Social, assim como de forma focalizada.

Como resultado desse momento, que denominamos de Pré-SUAS, podemos evidenciar o amadurecimento da estrutura administrativa do Estado para a operacionalização do próprio sistema Único de Assistência Social, o qual foi implantado já na segunda fase, a de implantação do SUAS e expansão dos Programas de Transferência de Renda. Este momento foi marcado pelo alargamento da gestão democrática, ao tempo em que foi nele que o Estado pôde implantar um conjunto de serviços socioassistenciais, que passaram a ser efetivados para dar materialidade ao SUAS, assim como os Programas de Transferência de Renda que se expandiam por todo o Estado e cuja cobertura permitia cada vez mais o acesso à renda mínima aos extratos mais baixos da população do Estado.

Compreendemos que o acesso a bens e serviços e seu alargamento permite, em tese, que a sociedade tenha não só a melhores condições de vida, mas, também, a possibilidade de participar da vida pública, e de lutar por mais alargamento de direitos. Na realidade piauiense, o estudo evidencia que pelas condições focalizadas de atenção pública, delineadas pelo Estado neoliberal, assim como a tendência a centralização das decisões de gestão, expressas em instrumentos como a CIB e a restrição da participação ao nível dos Conselhos gestores da Política de Assistência Social e das Conferências.

Sem desconsiderar a importância desses instrumentos na materialização da gestão, na luta política por direitos, na fiscalização e na problematização da atenção às necessidades do Estado, assistimos ao SUAS sendo implantado, dentro de uma perspectiva gerencial, onde a participação da sociedade foi sendo deslocada da esfera das decisões para a da oferta de serviços e benefícios, com ou sem apoio e suporte financeiro e técnico do próprio Estado.

Uma tendência desse momento é a continuidade da ausência de cofinanciamento da política nas esferas estadual e municipal, essa última muito mais pela reduzida capacidade de investimento, haja vista a redução histórica dos seus montantes de receita.

Disso decorre uma determinação para o terceiro momento do SUAS, que chamamos de Consolidação do Sistema Único de Assistência Social, o de que a oferta de serviços do SUAS vem se efetivando, sobretudo nos municípios de grande porte do Estado, pelas entidades socioassistenciais, que passam a ser exigidas no contexto gerencial a atender às metas e às

regulamentações próprias dessa etapa de consolidação do SUAS e que foram reforçadas pela Lei nº 11.435/2005, que atualizou a LOAS e a Norma Operacional Básica de 2012.

Em vista disso, o Estado tem apresentado baixa capacidade de investimento nos instrumentos de controle social, assim como na operacionalização de dispositivos que fortaleçam a gestão democrática e participativa nos diferentes níveis de gestão da política.

Contraditoriamente, embora as regulações reforcem a necessidade de configuração das condições de efetivação da participação na definição dos rumos da política, esse processo não se faz sem as condições objetivas para tal.

Assim, na realidade piauiense, a gestão democrática e participativa vem sendo implementada tendo como parâmetro o reforço à ideologia neoliberal de descentralização das ações no âmbito dos municípios e, mais particularmente nas entidades socioassistenciais privadas, sob a égide da participação e da conformação de uma rede territorializada e articulada de serviços ofertadas pela sociedade e pelo Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como referência nosso ponto de partida – a apropriação, pelos gestores municipais do Estado do Piauí, dos princípios democrático e participativo – preconizado na Lei nº 11.432, que atualiza a Lei Orgânica de Assistência Social e, na Norma Operacional Básica do SUAS de 2012, para gestão do SUAS –, foi possível identificar no decorrer deste trabalho que a gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social preconizada na Constituição Federal de 1988, como produto da luta dos movimentos sociais nos anos 80, pelo processo de redemocratização e incorporação de direitos sociais em uma perspectiva de democratização do Estado para a sociedade, sofreu uma inflexão a partir dos anos 90. Isso aconteceu em decorrência do alinhamento do Estado brasileiro à perspectiva do ideário neoliberal, e da consequente adoção de práticas de gestão delineadas no movimento da Contrarreforma do Estado que continuam a perpassar a gestão do Sistema Único de Assistência Social, nos anos 2.000.

As evidências desse processo na realidade piauiense foram identificadas ao tempo em que os espaços de participação demarcados no marco regulatório para o delineamento das decisões da Política são incipientes para exercer o controle social e, simultaneamente, as organizações de luta e de defesa da Política estão, em sua grande maioria, na esfera da oferta dos serviços, ficando a participação restrita aos Conselhos, e não atingindo os demais espaços de gestão da Política.

Nosso estudo identificou algumas determinações e tendências no campo da gestão democrática e participativa do SUAS, no Estado do Piauí, como resultante da construção da Política de Assistência Social na esfera federal. Assim, no primeiro capítulo, foi possível discutir de que forma a Assistência Social historicamente esteve restrita à oferta privada, o que fez com que o seu reconhecimento como direito por parte do Estado, das entidades e da própria sociedade não seja absorvido de imediato Pós-Constituição Federal de 1988, encontrando, ainda, desafios no contexto atual.

As conquistas nessa área aconteceram no momento em que o Estado brasileiro alinhava-se às ideologias neoliberais e, com elas, a redução do tamanho do Estado na oferta dos serviços

públicos, fato que fez com que a Política de Assistência Social só fosse regulamentada em 1993, e, ainda, ignorada pelos governos da época. Para, além disso, assistiu-se na década de 90 uma gestão nitidamente orientada para a sociedade civil organizada na oferta dos serviços.

Na Reforma Gerencial do Estado, este passa a cumprir a função de fomentar as entidades da sociedade Civil e do setor privado no enfrentamento às expressões da questão social. No que tange às demandas da Política de Assistência Social, esse processo aconteceu sem novidades, haja vista que tais entidades foram historicamente responsáveis pelos serviços. A dificuldade aparece porque, sob o viés de política pública, passaram a ter que atender aos imperativos da gestão racional burocrática, como, por exemplo, o atendimento de metas e a oferta de serviços paramentados pelas regulamentações. Nos anos 90, também estava presente um conjunto de ações que fomentavam a sociedade no enfrentamento à fome e à miséria, estimulando a iniciativa privada a assumir “funções sociais” sob a égide da responsabilidade social empresarial.

Contraditoriamente, a estrutura de gestão que se conforma prevê no âmbito constitucional e na regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, a diretriz da efetivação da política de forma democrática e participativa, envolvendo a sociedade no conjunto das definições sobre as ações a serem efetivadas no âmbito da política nas três esferas de governo. Tais mecanismos cumprem a função de controlar as ações da burocracia pública responsável pela efetivação da gestão da política, assim como de fiscalizar o cumprimento das ações deliberadas. O amadurecimento da política permitiu a abertura para a criação de instrumentos de participação no planejamento nos níveis operacional, gerencial e estratégico de implementação do SUAS.

No entanto, as formas de participação ficaram restritas ao âmbito dos Conselhos e das conferências que as tem realizado com dificuldades, mais imbuídos de deliberarem sobre aspectos exigidos para garantir o repasse de recursos, sem o apoio e estrutura técnica e administrativa necessários para fazer frente ao enfrentamento da política.

Acrescentamos a isso, as dificuldades enfrentadas pelos gestores no fortalecimento de tais instâncias e na criação de outras, seja quando da estruturação de tais espaços, seja na alocação de recursos para investimento e para incorporação de instrumentos que garantam a

efetividade da gestão democrática, no planejamento dos serviços, das ações gerenciais e das decisões no âmbito dos rumos a serem tomados na esfera municipal.

A implementação dos instrumentos da gestão democrática encontra dificuldades, a partir dos autores estudados na cultura autoritária da sociedade brasileira, ao que acrescentamos que, na particularidade do Estado do Piauí, a participação está condicionada à aprovação dos elementos que garantam o financiamento da política, ao cumprimento das metas estabelecidas para os municípios e das condições para permanecerem habilitados ao SUAS, como exigência do Marco Regulatório. Tal participação acaba por ter mais peso e passa a ser considerada importante, na visão dos gestores, aos aspectos operacionais da política.

Sem deixar de reconhecer a importância dos Conselhos e das Conferências, compreende-se que a construção de uma gestão democrática precisa ter no enraizamento da participação nas diversas esferas da política, fato que não pode ser constatado nas realidades dos municípios, nem mesmo no de grande porte.

Outro fator que corrobora a fragilidade da gestão democrática e participativa é o fato de que a Política de Assistência Social se estrutura a partir da perspectiva do estado de recorte neoliberal, e com ele na implementação da Contrarreforma do Estado já estrutura seu aparato de gestão burocrática sob o enfoque gerencialista. Isso porque, concordando Souza Filho (2016), o modelo burocrático de organização é o modelo da sociedade capitalista, e o gerencialismo é apenas uma forma de modelo burocrático que tem na flexibilização uma estratégia de desresponsabilização do Estado de suas funções. Com estrutura de gestão burocrática e alocação de recursos frágeis, o caráter democrático de gestão assumiu a feição de parceria na efetivação das políticas, sem prejuízo da presença da dimensão patrimonial.

Em vista disso, torna-se o alvo mais fácil de redução de recursos no âmbito do orçamento público. A prova é que decorridos 24 (vinte e quatro) anos da regulamentação da Lei Orgânica de Assistência social, não existe percentuais de repasses de recursos nas três esferas de governo para a organização e desenvolvimento das ações, à exemplo do que acontece com a Política de Saúde e de Educação, o que torna frágil inclusive a regularidade do repasse para o cofinanciamento dos serviços.

Outra tendência identificada é que os escassos recursos acabam por ser fomentados à distribuição entre as entidades do terceiro setor, sob o viés gerencial da publicização, ficando os entes federados responsáveis pela regulação das parcerias e contratos de repasse. No bojo dessa questão, pode-se afirmar que, na gestão da Política de Assistência Social, há convivência entre patrimonialismo, gestão burocrática e gerencial. Como a oferta de serviços constituiu-se, historicamente, em privada com regulação estatal centralizada na esfera federal, os municípios encontram dificuldades de efetivar a gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social, tanto por não possuir essa trajetória de oferta de serviços como também pela ausência de estruturas administrativas burocráticas que dessem conta da estruturação e oferta de serviços.

Assim, a orientação de gestão nos anos 2000 carrega traços de continuidade do modelo desenvolvido nos anos 90, com algumas particularidades decorrentes do financiamento da política social, com destaque para a Política de Assistência Social que passa pelo processo de supervalorização, sobretudo, pela expansão dos Programas de Transferência de Renda.

A implementação do Sistema Único de Assistência Social impõe a necessidade de estruturação de órgãos gestores com estrutura burocrática pautada pela racionalidade, com o aprimoramento do aparato regulatório da política, entre os quais se destacam as Normas Operacionais Básicas, a tentativa de imprimir um certo grau de impessoalidade na contratação de pessoas e os instrumentos de gestão a operar, com a exigência de um percentual de técnicos de nível superior concursados, o estabelecimento de hierarquia e competências para os entes federados.

Cabe destacar que tais elementos foram fundamentais para orientar a ação dos gestores municipais que claramente ainda não possuíam clareza sobre o tipo de serviços que iriam ofertar. O destaque aqui vai para os municípios de pequeno porte, onde as ações ofertadas pelas entidades socioassistenciais, se existissem, eram com pouco financiamento público, haja vista o grau de centralização que a Legião Brasileira de Assistência impunha a oferta dos serviços, ou seja, os municípios sequer vivenciaram a oferta de serviços, mesmo que pontuais.

Neles, a cultura do patrimonialismo torna-se ainda mais imperativa, em decorrência da ausência de um quadro racional de política pública, restando aos munícipes a dependência do

“favor e da boa vontade” dos gestores na atenção às suas necessidades. No entanto, são tais municípios que, efetivamente, irão assumir a oferta de serviços públicos, em que a realidade não vai permitir que a publicização seja incorporada como diretriz na sua execução, seja pela ausência de entidades com o perfil de ofertantes de serviços, seja pela dificuldade dos gestores imersos em uma cultura política patrimonialista de descentralizarem as ações com tais entidades, seja ainda pela incompreensão de como esse processo acontece.

O mesmo não pôde ser constatado nos municípios de grande porte, onde os mecanismos de flexibilização burocrática são implementados e convivem harmoniosamente com os elementos do patrimonialismo. No que tange ao primeiro mecanismo, está presente no estabelecimento de parcerias com as entidades da sociedade civil, na terceirização como elemento de contratação de pessoal, no papel de gestão reguladora das relações convencionais existentes. Já nos elementos do patrimonialismo, aparecem quando se utiliza a própria estrutura da terceirização para a contratação de pessoas, assim como na definição dos quadros de gestão, em geral, assumidos por profissionais sem a qualificação para tal, sob o argumento de que é preciso “pessoas de confiança”.

A construção de todo esse aparato de gestão está condicionado pelos marcos legais à participação da sociedade na gestão da Política Pública. No entanto, a estrutura vai sendo construída funcionalmente ao modelo de gestão gerencial. Os conselhos e conferências passam a ser os principais fóruns de deliberação da política, e o fazem sob condições adversas em virtude de que, nos municípios de grande porte, por exemplo, o estudo evidenciou a ausência de entidades genuinamente de defesa de direitos e a presença massiva de entidade ofertantes do serviços, além do baixo financiamento e o desvio de funções para a execução de serviços ou ainda a confusão de papéis.

Por outro lado, assistimos a ampliação das exigências para os entes municipais, sob a perspectiva da construção de uma gestão racional que otimize a utilização dos recursos e a incorporação da publicização como elemento de gestão, com estabelecimento de parcerias que devem agora se adequar à gestão racional, o que faz com que democracia e a participação fiquem condicionadas à participação dos Conselhos.

As deliberações acabam ficando restritas às exigências de deliberações sobre o cumprimento das metas, sem claros contornos sobre a definição da política e o planejamento mais formal, sendo sua aprovação restrita ao espaço das diretrizes postas nas conferências. A ausência de participação em outras esferas da política, embora existam dispositivos do marco normativo que a assegurem, também é uma constante, e a oferta dos serviços fica condicionada à alocação de recursos indefinidos, sem clareza de sua efetivação em nível local.

No cenário piauiense, o Estado, com forte cultura patrimonial, gerenciado historicamente pelas oligarquias, passa a ser assumido pelos governos do Partido dos Trabalhadores, com a esperança de investimento social e enfrentamento à pobreza no Estado. Já desde o início, tem claro alinhamento com as diretrizes postas em âmbito nacional e investimento diferenciado, considerando a proposta piloto do Fome Zero, abre espaço para a estruturação dos municípios para organização do SUAS assim como a expansão do processo de habilitação o SUAS, no âmbito da CIB.

Se, no momento inicial de implantação do SUAS, o Estado foi capaz de organizar e fomentar esse processo, pós-implantação, mais especificamente, a partir do segundo mandato, o Estado não consegue estruturar a secretaria estadual para acompanhar as mudanças no SUAS, nem definir cofinanciamento, oferta de serviços regionalizados já que a prioridade é o desenvolvimento econômico, pela necessidade de tornar o Estado produtivo. O discurso novo desenvolvimentista, de desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento social, comparece nas falas do governo de Estado, mas acaba induzido pelas determinações postas pelo governo federal.

Contraditoriamente, os municípios incorporam as orientações e diretrizes do SUAS, com adequação às suas realidades, o que demarca um certo nível de autonomia frente às decisões da Política. Desse modo, ocorreram avanços na estruturação de órgãos gestores da Política de Assistência Social, de contratação de profissionais, da capacitação dos gestores, no entanto, as estruturas são insuficientes para dar conta da efetivação do SUAS, previsto nos marcos regulatórios.

Além disso, os investimentos no âmbito da Assistência Social estão centralizados, sobretudo, na esfera federal e municipal, sendo a primeira a responsável pelo maior volume de

recursos. O Governo do Estado não possui cofinanciamento para os municípios. E, mesmo tendo assumido esse compromisso no seu Programa de Governo, não incorporou, no Plano Plurianual 2016-2019, nenhuma perspectiva de repasse financeiro para os fundos municipais. As ações do PPA estão concentradas na capacitação, tecnologias de informação e reestruturação do órgão gestor.

No que tange às metas e exigências, apenas a realização de conferências e garantia de uma estrutura mínima dos conselhos com ausência de mecanismos que fortaleçam a gestão democrática e participativa. Nos municípios de pequeno e médio porte, um ponto positivo é que as gestões municipais precisam organizar as ofertas, considerando a inexistência de entidades, mas o fazem sob condições precárias, na dependência do financiamento federal, tanto que tais municípios não tem conseguido cumprir com as metas do Pacto e Aprimoramento do SUAS.

A diretriz da participação acaba condicionada pela lógica gerencial. Isso se torna mais evidente nos municípios de grande porte, onde a “publicização”, ensejada pela Contrarreforma do Estado nos anos 90, continua presente e se expressa na parceria com as entidades e na fragilidade posta no quadro de pessoal concursado.

Sobre o protagonismo da sociedade civil, o destaque é para a implantação da Federação dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, que começa a funcionar no Estado em 2012, e passa a atuar de forma sistematicamente nas bandeiras de luta pelo aprimoramento das condições de trabalho no âmbito dos serviços. Ainda destaca-se o baixo protagonismo dos usuários na organização de suas pautas, a quem delegamos a responsabilidade ao claro alinhamento de tais entidades a condição de ofertante de serviços, existindo assim poucas organizações efetivamente de lutas.

Por outro lado, há que se destacar que as demandas dos segmentos como LGBT, criança e adolescente, juventude, mulheres, estão presentes nas suas bandeiras de luta específicas, nas lutas dos segmentos representativos dos grupos, os quais acabam também por reivindicar ação do SUAS no enfrentamento às situações identificadas.

Já a organização política dos gestores no Estado, no espaço do Colegiado Nacional de Gestores e na Comissão Intergestora Bipartite, esta última com caráter decisório sobre as habilitações dos municípios, define critérios de elegibilidade dos programas, pactuação de

recursos, prazos, entre outras deliberações ditas de caráter operacional, mas que são eminentemente políticas, ao tempo em que envolvem definições sobre os rumos de recursos, serviços, condições de exequibilidade do SUAS nos municípios e alocação de recursos.

Evidente que tal instância, ao tomar as decisões, reveste-se do caráter técnico e da neutralidade, ao tempo em que recorre a mecanismos como “Câmara Técnica” para estudos que subsidiem as decisões. No entanto, há que se considerar que não existe neutralidade no campo da gestão e que, sendo um instrumento de gestão, suas decisões tem um caráter político, onde comparecem as deliberações que interessam aos municípios envolvidos, com dependência da correlação de forças presentes entre os seus representantes.

Acrescentamos, ainda, a esses fatores o fato de que a orientação gerencialista, iniciada nos anos 90 e em curso recaiu, sobretudo, para o repasse de responsabilidades estatais para o terceiro setor. As tecnologias de gestão direcionada tem impactado em cobranças aos municípios desacompanhadas das condições financeiras e técnicas para levar a cabo o aprimoramento da política.

Assim, a democracia e participação estão condicionadas à gestão da política sob a égide do gerencialismo. As relações estabelecidas entre Estado e Sociedade na gestão da política, tem se conformado na perspectiva da democracia formal, considerando a concentração dos espaços de deliberação da política nos Conselhos, dada a ausência de outros mecanismos que propiciem a inserção dos sujeitos na concepção, acompanhamento e avaliação das ações do SUAS e o alargamento das parcerias efetivadas com tais organizações, o que propicia que o discurso da ação das instituições, no enfrentamento às expressões da questão social, seja mesmo sinônimo de protagonismo e luta.

REFERÊNCIAS

ABREU, Arlete de Brito Abreu et al. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, Número Especial, p. 281-289, jul. 2014.

ABRUCIO, Luiz Fernando. Coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALBINO, Ângela. **10 anos de SUAS**: avanços e desafios. Secretária da Assistência Social, Trabalho e Habitação, mai. 2015. Disponível em: <87.4.200.245:81/cogemas/4a.Reunião_PINHEIRO%20PRETO%209%20DE%20JUNHO%20DE%202015/MATERIAL%20-%20VI%20SEMINÁRIO%20ESTADUAL%20DE%20GESTORES%20E%20TRABALHADORES%20DA%20POLÍTICA%20DE%20ASSISTÊNCIA%20SOCIAL/10%20ANOS%20DE%20SUAS.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2017.

ALMEIDA, Delma Rosa de; SILVA, Janaina Carvalho da. Refletindo sobre a implantação do Sistema Único de Assistência Social/ SUAS. **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís – MA, 23 a 26 ago. 2005.

ALVES, Fábio Cidrin Gama. Controle Social e o Programa Fome Zero. In: SOUSA, Rosângela Maria Sobrinho; TARGINO, Maria das Graças; SANTOS, Sherly Maclaine de Jesus(Org.). Fome Zero em múltiplas facetas. Teresina: Programa Fome Zero – PiauÍ, 2006.

ALVES, Jolinda de Moraes; ALMEIDA, Denise Maria Fank de. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. **O Social em Questão**, Ano XVII, n. 30, p. 143-168, 2013.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento Social**: intencionalidade e instrumentação. 2. ed. São Paulo: Veras, 2002.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BEZERRA, D. M. **Reformas Administrativas no Brasil**: o caso do governo do Estado do Piauí. 2011. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

BEZERRA, Janaína M. Mapurunga; SILVA, Adriana de Moura. A Gestão do Programa Bolsa Família no Piauí. In: SOUSA, Rosângela Maria Sobrinho; TARGINO, Maria das Graças; SANTOS, Sherly Maclaine de Jesus(Org.). Fome Zero em múltiplas facetas. Teresina: Programa Fome Zero – Piauí, 2006.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

_____. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRANDÃO, Fernando A. **Políticas Públicas**: O financiamento público da Assistência Social, 2012. Disponível em:
<<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/suasrh/arquivos/2013/modulo01/recife2/O%20FINANCIAMENTO%20PUBLICO%20DA%20ASSISTENCIA%20SOCIAL.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.830**, de 15 de outubro de 1942. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1942.

_____. **Decreto-Lei nº 12**, de 18 de janeiro de 1991. Aprova o Estatuto da Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1991.

_____. **Decreto-Lei nº 593**, de 27 de maio de 1969. Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e a adolescência. Brasília, 1969.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 1993.

_____. **Medida Provisória Nº 813, de 1º de janeiro de 1995**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1995.

_____. **Lei nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, 1998.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2013**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica da Assistência Social Anotada**. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

_____. **Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Cartilha, MDS / CNAS. Brasília, 2006.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília, 2004.

_____. **Síntese de indicadores sociais** – uma análise das condições de vida da população brasileira 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2011.

_____. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família**. In: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>

_____. Tribunal de Contas da União, **Relatório Sistêmico da Função Assistência Social, 2008**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/assistencia-social/home/>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. **Relatório de Informações sociais**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#VisãoGeral>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

_____. **X Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/XENVS_Mesa3.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. **Relatório de Programas e Ações do MDSA**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Relatório de Informações sociais. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/pi/santacruzdosmilagres/panorama>>. Acesso em: 11 de junho de 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes; PASTOR, Márcia Pastor. A trajetória de construção do SUAS: um estudo em pequenos municípios do norte do Paraná, **O Social em Questão**, Ano XVII, n. 30, p. 353-372, 2013.

CASTELO, R. O social-liberalismo e a miséria ideológica da economia do bem estar. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 46-77.

_____. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

_____. **O social liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. 400p.

CASTRO, Alba Tereza Barroso de. O novo desenvolvimentismo e a nova face das políticas compensatórias. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 17, n. 2, p. 362-366, jul./dez. 2013.

CEPRO, Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e sociais do Piauí. Produto Interno Bruto dos municípios do Piauí no ano de 2014. Teresina, 2016. Disponível em http://www.cepro.pi.gov.br/download/201612/CEPRO14_6c37138d48.pdf. Acesso em 22/05/2017.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio A. **A questão social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (Org.). **Assistência social e filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

COUTINHO, Carlos Néelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, n. 5, p. 134-169, out./2004.

_____. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, n. 15, jan./abr. 2005.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). **Reformas do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas (SP): UNICAMP, 1998. p. 9-29.

DRAIBE, S. **As políticas sociais brasileiras**: diagnósticos e perspectivas para a década de 90. Brasília: IPEA, 1990.

_____. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa nº 08**, Campinas: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP, 1993.

_____. Brasil 1980-2000: proteção e inseguranças sociais em tempos difíceis. **Caderno de Pesquisa nº 65**, Campinas: Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP, 2005.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

_____; SOUZA FILHO, Rodrigo de. Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. In: MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela (Org.). **Serviço Social Brasileiro nos anos 2.000**: cenários, pejejas e desafios. Recife: Editora UFPE, 2014.

ERICEIRA, Alzira do Carmo Carvalho. **O cofinanciamento da política de assistência social**: prerrogativas legais no Estado do Maranhão. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015, São Luís, Maranhão, 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/o-cofinanciamento-da-politica-de-assistencia-social-prerrogativas-legais-no-estado-do-maranhao.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

FAGNANI, Eduardo. **A política social do Governo Lula (2003-2010)**: perspectiva histórica. Texto para discussão. São Paulo: UNICAMP, nº 192, 2011. ISSN 0103-9466.

FERNANDES, A. S. A.; BEZERRA, D. M.; NASCIMENTO, A. B. F. M. As Reformas Administrativas nos estados Brasileiros e seus Contextos Locais: O caso da Reforma Administrativa do Estado do Piauí. In: **XXXVIII ENANPAD**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FLEURY, Sônia. **Estado sem Cidadãos**: Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A Política de Assistência Social no Brasil: O foco na família e a questão dos mínimos sociais Social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 153-173, jul./dez., 2007.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 1, p. 81-95, jan./jun. 2001.

GENTIL, Denise L.; HERMANN, Jennifer Hermann. **A Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff**: ortodoxia e retrocesso. 2014. IE/UFRJ. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto1711.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2017.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 40. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IANNI, O. **A sociedade Global**. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 137-160, abr./jun. 2005.

KEINERT, Tania Margarete Mezzano. Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900 – 1992). In: **Revista de Administração de empresas**. São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, mai./jun. 1994.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. In: **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 30-42, Jul./dez. 2013.

_____. Diagnóstico Socioterritorial entre o chão e a gestão. **Cadernos IHU ideias**. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Instituto Humanitas Unisinos. Ano 14, n. 243, v. 14, 2016. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2003, v. Quinzenal (durante o ano letivo). Publicado também on-line: <<http://www.ihu.unisinos.br/cadernos-ihu-ideias>>. Acesso em: 23 ago. 2017

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Col. Os Economistas).

MARANHÃO, C. H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 78-104.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MAURIEL, A. P. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 179-195.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. A imbricada relação histórica entre Assistência Social e Filantropia no Brasil. In: STUCHI, C.; PAULA, Renato Francisco dos S.; PAZ, Rosângela Dias de O. **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MILWARD, Juliannne Alvim. Estudo da Trajetória do Sistema de Proteção Social Brasileiro até a Abertura Democrática. In: **XXIII Encontro da ANPAD**. São Paulo, 19 a 23 set. 2009.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Coleção temas sociais).

MONTAÑO, Carlos E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. São Paulo, **Lutas Sociais**, v. 8, p. 1-13, 2002.

MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina, **Configurações**, v. 10, 2014. Disponível em: <<http://configuracoes.revues.org/1324>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

_____. **Cultura da crise e seguridade social**: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Seguridade Social Brasileira: O Sentido Político da Assistência Social no Governo Lula. In: SILVA, J. F. S.; SÁNT'ANA, R. S.; LORENÇO, E. Â. de S. (Org.). **Sociabilidade burguesa e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

_____. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social Brasileira nos anos 2000. In: _____ (Org.). **O Mito da assistência Social**: Ensaios sobre o Estado, a Política e a Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008. p. 133-146.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: idéias para a Reforma Democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, F. Prefácio. In: RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos para a construção democrática. 7. ed. São Paulo: Cortez: 2015. p. 23-33.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social– SUAS. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 157-183, jan./jun. 2011.

PARO, V. H. **Administração escolar introdução crítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204p.

PAULA, Luciana Gonçalves Pereira de. **Dimensão ídeo-política da intervenção profissional do assistente social**: o debate teórico sobre sua conformação. Luciana Gonçalves Pereira de Paula; orientadora: Maria Lúcia Durigetto. Juiz de Fora: UFJF, Faculdade de Serviço Social, 2009.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Política social**: temas & questões. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PIAUÍ. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, nº 102, de 02 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php?dia=20160602>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

_____. Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e sociais do Piauí. **Produto Interno Bruto dos municípios do Piauí no ano de 2014**. Teresina, 2016. Disponível em: <http://www.cepro.pi.gov.br/download/201612/CEPRO14_6c37138d48.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2017.

_____. Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí. **Cenários Regionais**. Disponível em: <<http://www.piaui2008.pi.gov.br/materia.php?id=14481>>. Acesso em: 13 set. 2015.

_____. Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí. **Planejamento Participativo**. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/planejamento.Php>>. Acesso em: 13 set. 2015.

PRADO JUNIOR. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

QUINONERO, Camila Gomes et al. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. **O Social em Questão**, Ano XVII, n. 30, 2013.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos para a construção democrática. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista** / Sheyla Suely de Souza Silva, 2012. 264p Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2012.

SITIKOVSKI, M. Particularidades da expansão da Política de Assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.). **O Mito da assistência Social: ensaios sobre o Estado, a Política e a Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 147-179.

SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós – 1988. In: **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUSA, Maria Maglinalda Figueiredo de et al. A assistência social como política pública de direito: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais. **VI Jornada Internacional de Políticas Públicas – JOINPP**, São Luis-MA, 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS/aassistenciasocialcomopoliticapublicadedireito.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

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

SOUZA FILHO; GURGEL, Cláudio. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016. (Coleção biblioteca básica do serviço social; v. 7).

SPOSATI, A. de O. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 78, p. 171-179, jul. 2004.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

TERESINA, Prefeitura Municipal. **Diagnóstico de Teresina**, 2016. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/7.-Diagn%C3%B3stico-de-Teresina.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. **Diagnóstico de Teresina**, 2014. Disponível em:
<<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/9.-Anexo-II.pdf>>. Acesso em:
9 jun. 2017.

VAZ, Dorian; BALSADI, Otavio Valentim. **As Propostas de Inclusão Social e de Desenvolvimento Local do Programa Fome Zero**. Disponível em:
<<file:///C:/Users/User/Downloads/As-propostas-de-inclusão.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, n. 3, São Paulo, ABONG, 1995.

_____. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

