



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

ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MÉLO

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DA DECISÃO POLÍTICA NA GESTÃO
GOVERNAMENTAL DE PERNAMBUCO, 2015-2018: Razões da Agenda
Decisória de Extinção dos Treze CREAS Regionais em 2016**

Recife
2019

ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MÉLO

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DA DECISÃO POLÍTICA NA GESTÃO GOVERNAMENTAL
DE PERNAMBUCO, 2015-2018: Razões da Agenda Decisória de Extinção dos
Treze CREAS Regionais em 2016**

Dissertação de Mestrado apresentada pela discente **Elisa Celina Alcantara Carvalho Mélo** ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS da Universidade Federal de Pernambuco como exigência à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde

Recife
2019

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

M528a

Mélo, Elisa Celina Alcantara Carvalho

Avaliação política da decisão política na gestão governamental de Pernambuco, 2015-2018: razões da agenda decisória de extinção dos treze CREAS regionais em 2016 / Elisa Celina Alcantara Carvalho Mélo. - 2019. 145 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde.
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2019.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. CREAS Regionais. 2. Assistência social. 3. Avaliação política. I. Arcoverde, Ana Cristina Brito (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2019 – 080)

ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MÉLO

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DA DECISÃO POLÍTICA NA GESTÃO GOVERNAMENTAL
DE PERNAMBUCO, 2015-2018: Razões da Agenda Decisória de Extinção dos
Treze CREAS Regionais em 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas Sociais e Ação do Serviço Social.

Aprovada em 28 de fevereiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Cristina Maria Pinto Albuquerque (Examinadora Externa)
Universidade de Coimbra

Prof.^a Dra. Ana Carolina Aguerri Borges da Silva (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Edístia Maria Abath Pereira de Oliveira (Suplemente Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho, primeiramente a Deus, autor da minha vida, minha essência e a todos aqueles que me apoiaram, a minha família, em especial, meu marido, meu irmão e meu pai que compreenderam minha falta de tempo nos estudos, em busca da realização desse sonho. A minha orientadora e amiga, sempre presente em todos os momentos. Sem vocês esse sonho não seria possível.

AGRADECIMENTOS

No decorrer de nossa trajetória, acontecimentos vão surgindo e, acabam por nos desviar de uma rota para outra, mas que na maioria das vezes, nos fazem refletir cuidadosamente no que temos no que somos e, no que queremos para nosso o futuro não tão distante.

Agradeço a Deus em primeiro lugar, pelo dom da vida, a fé fortalece a alma, acalma as tensões e nos faz enxergar o outro como irmão, por isso, Deus me ensina todos os dias, a seguir em frente. É plantando o bem, que colhemos os bons frutos.

Ao meu esposo, amigo e parceiro, Leonardo, que me ajudou a superar os momentos difíceis, que compreendeu as minhas tribulações, mas que se manteve ali com um amor inabalável, que me fez enxergar que o amor tudo supera, e aqui estamos, com seis anos de casados e vinte anos de relacionamento, te amo!

À toda minha família, minha mãe Ronalsa (*in memorian*) que intercede por mim junto aos meus avós Nair e Zé Neto (*in memorian*), ao meu pai, ao meu irmão, parceiro e amigo, que mesmo morando distante está sempre presente em minha vida. As minhas primas, parceiras e amigas, em especial, Tathyana e Manuella, lindas da minha vida. Aos meus tios, em especial, Herculino, Gretchen e Socorro, a quem tenho amor e admiração. Aos meus sobrinhos Ana Jullya e Miguel, a quem amo incondicionalmente, meus lindos, amor da vida de tia. A minha sogra Janete, por toda ajuda e empenho nessa caminhada. Amo vocês.

Aos meus amigos, compadres e parceiros, sem eles o caminho não teria leveza, Cleveson, Tamiles, Diego, Camila, Aline, Edilene. Aos anjos lindos que Olinda me presenteou Mônica Ribeiro, Luzia Dutra, Rafaelle Shayenne, Angélica, Ronaldo, Jô, Mariana, Cláudia Alves e Marta, que ajudam nessa jornada de trabalho diária.

Não poderia deixar de agradecer, especial, a Mirella e Tarcísio, casal do meu coração, a quem o apreço não tem fim. E as assistentes sociais sucessos da UFPE para a vida: Isabela, Alana, Edilânea, Mikaella, Jaci, Irla e Gleice. Obrigada por serem quem são!

A minha querida turma do mestrado 2017.1, na qual conheci pessoas maravilhosas, inteligentes, generosas, que guardarei para toda vida: Jorge, Henrique, Josi, Jussara, Leonila, Rafa, Vitória, em especial, minha companheira Josinete e as

mestrandas, nas pessoas de Iris, Nathi e Angélica, vocês são mais que demais! Obrigada pelos espaços de discussões e reflexões.

A minha orientadora e amiga, Dra. Ana Arcoverde, sem palavras para expressar toda confiança, sabedoria e direcionamentos concedidos nesse estudo. Obrigada professora, por ter fé no meu trabalho, por persistir no que acredita e por me fazer enxergar o caminho que quero seguir. Obrigada ainda, por me ajudar a trilhar meus sonhos com garra, eficiência e determinação. Só a admiro cada vez mais, obrigada por ser quem és: ser humano iluminado, generoso e especial.

Agradeço imensamente a banca examinadora deste trabalho, às professoras avaliadoras externas: Cristina Albuquerque e Ana Carolina Borges; e à professora avaliadora interna: Helena Chaves, que foram essenciais e contribuíram de maneira sublime para a construção e qualificação dessa pesquisa.

As professoras do departamento de pós-graduação em Serviço Social, com destaque para as professoras Dra. Helena Chaves, Dra. Rosa Cortês, Dra. Alexandra Mustafá, Dra. Ana Vieira e Dra. Graça por todo conhecimento e reflexões trazidas nas disciplinas cursadas.

Por fim, ao CNPQ, por todo apoio financeiro e ao PPGSS, pela oportunidade que me fez sentir o prazer de ser uma pesquisadora, que vai em busca de desvendar os mistérios existentes em uma pesquisa científica, além de me fazer crescer enquanto profissional. Muito obrigada.

RESUMO

O presente trabalho objetivou desvendar as principais razões que levaram a gestão governamental de Pernambuco (2015-2018), encerrar em 2016, as atividades dos treze Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, implantados no Estado de Pernambuco entre 2009 e 2012. Tais equipamentos sociais, executavam os serviços socioassistenciais, especificamente, os da proteção social especial de média complexidade, tendo em vista, o modelo de CREAS previsto na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004). Constata-se a importância desses centros, no atendimento à população usuária em situação de vulnerabilidade social. Para apreender as razões que levaram a gestão estadual a fechar esses CREAS, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre os processos de formação de uma agenda política, considerando os pressupostos teóricos: avaliação política, decisão política, interesses públicos e privados, além dos fatores que interferem nas mudanças de uma agenda. Essas mudanças ocorrem por três dimensões basilares: a econômica, a política e a social, assim, observam-se o porquê alguns problemas estarem em evidência em um plano de ação governamental e outros não. A compreensão de uma política ser preferível a outra, nos traz à tona alguns questionamentos: quais os atores envolvidos numa disputa de tomada de decisão para eleger prioridades dentro de uma agenda governamental? O que leva uma gestão a fechar serviços ininterruptos como os CREAS Regionais? Tais questões nos incitaram a buscar por resultados plausíveis, e assim, realizamos uma pesquisa de base exploratória e qualitativa com dados extraídos, por meio de documentos e entrevistas. Como técnica metodológica na construção dos indicadores, categorizados e separados por: unidade de contexto, unidade de registro e categorias emergentes do campo, utilizamos a análise de conteúdo, segundo Bardin (1977). A avaliação política da decisão política realizada, diante dos fundamentos, diretrizes e valores trazidos pela então política estadual de assistência social pernambucana nos deu elementos essenciais para obtenção dos resultados. Para tal feito, realizou-se a busca pelos documentos que poderiam dar respostas mais consistentes quanto a execução dos serviços como os relatórios mensais de atendimento (2012 a 2016); o Plano Estadual de Assistência Social (2016 – 2019); Lei de Diretrizes Orçamentárias (2014 a 2017), dentre outros. As entrevistas semiestruturadas com roteiros e questões específicas, separadas com base na análise de Kingdon (1995) em participantes políticos e técnicos, foram realizadas com os gestores da política e uma técnica de um dos CREAS Regionais. Como resultado, tem-se que os fatores econômicos e políticos, foram os mais exaltados para propiciar o fechamento dos CREAS Regionais, diferente do universo social. O social é um viés significativo na construção das políticas sociais, sobretudo, a política de assistência social, por meio de seu sistema protetivo com a proteção básica e especial, e, não foi levado em consideração. Os resultados da pesquisa indicam que os interesses políticos e particulares de uma determinada gestão de uma política social, no caso da assistência social, sobressaem e contrariam os preceitos postos na própria política: gestão, transparência, redução das vulnerabilidades e riscos sociais. Ou seja, o evento do fechamento dos treze CREAS Regionais traduz piamente que os fatores sociais, que são expressões da questão social, não são prioridades na agenda do atual governo de Pernambuco, uma vez que os gestores em cena, possuem suas preferências e seus recursos de poder no manejo entre o público e o privado.

Palavras-chave: CREAS Regionais. Assistência Social. Avaliação Política. Agenda Política. Vulnerabilidade Social.

ABSTRACT

The present work aimed to unveil the main reasons that led to the governmental management of Pernambuco (2015-2018), to close in 2016, the activities of the three Specialized Referral Centers of Social Assistance - CREAS, implanted in the State of Pernambuco between 2009 and 2012. Such activities social services, implemented the social assistance services, specifically those of special social protection of medium complexity, in view of the CREAS model foreseen in the National Policy of Social Assistance - PNAS (2004). The importance of these centers, in the service to the user population in situation of social vulnerability, is verified. In order to understand the reasons that led the state management to close these CREAS, a bibliographical review was carried out on the processes of forming a political agenda, considering the theoretical presuppositions: political evaluation, political decision, public and private interests, besides the factors that interfere with changes in an agenda. These changes occur in three basic dimensions: the economic, the political and the social, thus, one can see why some problems are evident in a governmental action plan and others are not. Understanding one policy is preferable to another, it raises some questions: which actors are involved in a decision-making dispute to elect priorities within a government agenda? What leads a management to close uninterrupted services like CREAS Regional? These questions prompted us to search for plausible results, and thus, we conducted an exploratory and qualitative research with extracted data, through documents and interviews. As a methodological technique in the construction of the indicators, categorized and separated by: unit of context, unit of registration and emerging categories of the field, we use content analysis, according to Bardin (1977). The political evaluation of the political decision made, given the fundamentals, guidelines and values brought by the then state policy of social assistance in Pernambuco gave us essential elements to obtain the results. For this purpose, the search for the documents that could give more consistent answers regarding the execution of the services as the monthly service reports (2012 to 2016) was carried out; the State Plan for Social Assistance (2016 - 2019); Law of Budgetary Guidelines (2014 to 2017), among others. Semi-structured interviews with roadmaps and specific questions, based on Kingdon's (1995) analysis of political and technical participants, were conducted with policy managers and a technique from one of the Regional CREAS. As a result, it has been that the economic and political factors, were the most exalted to propitiate the closing of the Regional CREAS, different from the social universe. The social is a significant bias in the construction of social policies, especially the social assistance policy, through its protective system with basic and special protection, and was not taken into account. The research results indicate that the political and particular interests of a given management of a social policy, in the case of social assistance, stand out and contradict the precepts set in the policy itself: management, transparency, reduction of vulnerabilities and social risks. In other words, the closing event of the thirteen Regional CREAS strongly reflects that social factors, which are expressions of the social issue, are not priorities in the current government of Pernambuco, since the managers on the scene have their preferences and their resources. of power in public-private management.

Keywords: CREAS Regional. Social assistance. Political Evaluation. Political Agenda. Social vulnerability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Processo de Formação da Agenda Política e/ou Institucional	30
Figura 02 - O Modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon	36
Figura 03 – Organograma dos Serviços e Programas Da Proteção Social Especial de Média Complexidade	59
Figura 04 – Número de CREAS em Pernambuco por Região de Desenvolvimento	68
Figura 05 – Áreas de atuação dos 13 CREAS Regionais	69
Figura 06 – Gráfico dos Procedimentos PAEFI realizados pelos 13 CREAS Regionais 2012 a 2016	74
Figura 07 – Gráfico das Ações e Procedimentos dos CREAS Regionais 2012 - 2016	76
Figura 08 – Dimensões de Análise da Agenda Política	91
Figura 09 - Orçamento estadual anual para a assistência social de PE – recursos do tesouro e outras fontes	96
Figura 10 - Orçamento estadual anual para a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude de 2014 a 2017	97
Figura 11 - Orçamento estadual anual para a Proteção Social Especial de Média Complexidade de 2014 a 2017	98
Figura 12 – Fluxo da Prioridade na Agenda Política no Contexto dos CREAS Regionais	118
Figura 13 – Número de Homicídios em Pernambuco de 2012 a 2016	120
Figura 14 – Número de Famílias e/ou Indivíduos inseridas no PAEFI de 2014 a 2017	121
Figura 15 – Número de Encaminhamentos dos casos de violações de direitos do CRAS para o CREAS de 2014 a 2017	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Serviços Socioassistenciais financiados pelo MDS - 2018	56
Quadro 02 – Implantação de um CREAS em consonância com o porte e o número de habitantes	64
Quadro 03 - Informações sobre a implantação dos 13 CREAS Regionais em Pernambuco	65
Quadro 04 – Primeira Etapa do Marco Lógico	90
Quadro 05 – Documentos Analisados	92
Quadro 06 – Perfil dos entrevistados	93
Quadro 07 – Fundamentos, diretrizes e valores que regem a política estadual de assistência social de Pernambuco	100
Quadro 08 – Fundamentos e valores que pautam a política estadual de assistência social de Pernambuco no período de 2016 a 2019	102
Quadro 09 – Crianças e adolescentes acolhidas no Estado de Pernambuco	103
Quadro 10 – Metas e Indicadores da Proteção Social Especial de Média Complexidade, de acordo com o PEAS 2016-2019	104
Quadro 11 – Participantes do processo decisório	107
Quadro 12 – As entrevistas – Razões para o fechamento dos CREAS Regionais (fatores econômicos)	108
Quadro 13 – Razões para o fechamento dos CREAS Regionais (fatores políticos)	111
Quadro 14 – Prioridade do Governo Paulo Câmara para a Política de Assistência Social	115
Quadro 15 – Panorama da Média Complexidade pós-fechamento dos CREAS Regionais	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Centro POP – Centro de Referência Especializado de atendimento à população em situação de rua.

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CMAS – Conferência Municipal de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social

GPSE/MC – Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LA – Liberdade Assistida

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

NOB/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos

PEAS – Plano Estadual de Assistência Social

PEAS – Política Estadual de Assistência Social

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Cumprimento de medida socioeducativa

PSE – Proteção Social Especial

RD – Regiões de Desenvolvimento

RMR – Região Metropolitana do Recife

SDSCJ – Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude

SEAS – Secretaria Executiva de Assistência Social

SEDSDH – Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. A AÇÃO POLÍTICA E A CONCEPÇÃO DO ESTADO MODERNO: UMA ANÁLISE DE SEUS DESDOBRAMENTOS.....	20
1.1 A Construção da Agenda Política de um Governo.....	28
1.1.1 Entendendo o problema.....	28
1.1.2 A dimensão política.....	32
1.1.3 Os nexos da mudança na agenda governamental.....	34
1.1.4 Os atores envolvidos: visíveis e invisíveis.....	36
1.2 A Dimensão Institucional para o Estado: O Neo-institucionalismo	37
1.3 A Repercussão da Ação Política nas Políticas Sociais Brasileiras: A Questão Social em Debate.....	41
1.3.1 Sobre a questão social – categoria de análise.....	41
1.3.2 O viés da ação política nas políticas sociais brasileiras: particularizando a Política de Assistência Social.....	46
2. A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PERNAMBUCO: PARTICULARIZANDO OS CREAS REGIONAIS.....	52
2.1 O Sistema de Proteção Social Especial de Média Complexidade Gerenciado pelo Estado de Pernambuco.....	57
2.2 A Regionalização da Média Complexidade em Pernambuco.....	61
2.2.1 Motivos da regionalização.....	61
2.2.2 O panorama pós-regionalização.....	67
2.3 A Atuação dos CREAS Regionais no Estado de Pernambuco.....	71
2.3.1. Sobre a equipe técnica dos 13 CREAS Regionais.....	77
2.3.2 A gestão dos CREAS Regionais em Pernambuco.....	81
3. AVALIAÇÃO POLÍTICA DA DECISÃO POLÍTICA: UMA TAREFA NECESSÁRIA.....	85
3.1 Avaliação Política: Breve Revisão dos Referenciais Metodológicos.....	85
3.1.1 Avaliação política da decisão política: em busca dos instrumentais de análise.....	91
3.2 Dimensão Econômica: O Contexto dos Recursos Investidos na Política de Assistência Social com Destaque para Proteção Social Especial de Média	

Complexidade em Pernambuco.....	95
3.2.1 <i>Dimensão política: os fundamentos, diretrizes e valores a política da assistência social em Pernambuco e os nexos com a Proteção Social Especial de Média Complexidade</i>	100
3.3 Os Participantes na Decisão Política.....	106
3.3.1. <i>Em busca dos motivos do fechamento dos 13 CREAS Regionais: o fator econômico</i>	108
3.3.2. <i>Ainda em busca dos motivos do fechamento dos 13 CREAS Regionais: o fator político</i>	110
3.3.3. <i>As novas diretrizes e prioridades para a proteção social especial de média complexidade na agenda governamental como justificativa para fechamento dos 13 CREAS</i>	115
3.4 O Não Aparente: Os Fatores Sociais.....	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICE A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	136
ANEXO A - PARECER TÉCNICO DE APROVAÇÃO DA PESQUISA NO COMITÊ DE ÉTICA	139

INTRODUÇÃO

A implementação da Assistência Social, enquanto política pública que visa garantir o atendimento das necessidades básicas dos seus usuários, por meio de equipamentos sociais tipo CREAS, oferece benefícios, programas e serviços, além do atendimento especializado para os casos de violações de direitos, na média complexidade, e do acolhimento institucional para os usuários da alta complexidade, esbarra ainda, em modelos de gestão que primam exclusivamente pela burocracia e pelos interesses políticos.

O Estado, por sua vez, apresenta reflexos que favoreceram os interesses do capital, focalizando nas questões institucionais e organizacionais, que remetem às reflexões de alguns teóricos conceitos do neoinstitucionalismo. Os ideais e concepções neoinstitucionalistas estão atrelados ao pensamento conservador, e se constituem fundamento para alicerçar políticas públicas voltadas para os interesses cada vez mais focalizados, por meio de governos fragmentados que são descontinuados em cada alternância de poder.

A escolha da temática avaliação política da decisão de extinção dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social- CREAS Regionais se deu pela experiência profissional, inicialmente como estagiária na Secretária de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos¹, e posteriormente como técnica de serviço social e supervisora técnica, através da atual Secretaria Executiva de Assistência Social - SEAS, por meio da Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade, a qual fazia a gestão direta de 13 (treze) CREAS Regionais, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, do Programa Vida Nova e dos Centros POP².

Entendendo que o CREAS Regional é responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados de assistência social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, ainda sem rompimento de seus vínculos. Sua importância e necessidade são inquestionáveis daí nossa pretensão e propósito de realizar avaliação política da Proteção Social Especial de Média Complexidade no Estado de

¹ Atualmente a Secretária de Estado é denominada como Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude.

² No cap. II serão explicados como são desenvolvidos o PETI; o Programa Vida Nova e os Centros POP, serviços pertencentes a Proteção Social Especial de Média Complexidade como os CREAS.

Pernambuco sob a gestão governamental 2015-2018, particularizando as razões do fechamento dos 13 CREAS Regionais, construindo como questão central: Qual (is) a (s) razão (ões) que levaram a gestão do atual governador Paulo Câmara (eleito em 2014) ter decidido fechar as 13 unidades, em 2016?

Tal questionamento nos motivaram partir em busca de respostas e a produzir esse estudo, tomando como ponto de partida a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e sua função protetiva, tendo como específico a média complexidade, que segundo a PNAS (2004), atua no sentido de propiciar a garantia de direitos sociais para indivíduos em situação de vulnerabilidade social e fornecer “visibilidade social” às suas demandas, dirigindo-os à reinserção social.

Nesta perspectiva, a Proteção Social de Média Complexidade e seu ordenamento se constituíram enquanto alvos do nosso estudo, uma vez que os serviços considerados de média complexidade objetivam promover acesso aos serviços socioassistenciais para famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, envolvendo e sendo necessário na perspectiva da regionalização a implementação do Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS (BRASIL, 2004).

De acordo com os pressupostos teóricos estudados e analisados como avaliação política, a formação de uma agenda política e suas mudanças, observou-se que toda decisão é política, implantar ou não uma ação dentro de um governo é fazer política, e nos questionamos mais uma vez, por que a razão política se sobrepõe aos diversos motivos que levam a prestação de serviços socioassistenciais pelo Estado?

O campo ocupacional do CREAS ainda vem se constituindo como uma experiência nova, desafiadora, sendo construído por diversos atores sociais, parceiros na implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Além disso, a implantação dessas unidades de atendimento vem se consolidando de forma gradativa, particularmente no território pernambucano, desde 2005, contudo, nem bem a expansão se consolidou já foi excluída de todo território pernambucano desde 2016.

Percebe-se que muitos são os estudos sobre a assistência social, no entanto, pouco se observa quanto à experiência de CREAS Regionais no Brasil, tampouco sobre avaliação política, que merece destaque, segundo Figueiredo e Figueiredo

(1986) por identificar, dentro da ação do Estado, quais os motivos que a tornaram preferível em detrimento de outra, além disso, quais os fundamentos, diretrizes e valores que a direcionam.

Em se tratando da avaliação política, merece destaque tê-la como aporte teórico e metodológico do trabalho, além disso, ao compreender a importância desta dentro do contexto da política estadual de assistência social, por meio da proteção social especial de média complexidade, através dos CREAS Regionais, sabendo ainda que é uma área que necessita de estudos e maiores contribuições.

Partimos do princípio que a principal razão do fechamento dessas unidades regionalizadas, segundo o descaso do setor foi de cunho econômico, uma vez que em 2016, tanto o estado de Pernambuco, quanto o Brasil entraram em crise financeira e política, que repercutiram na diminuição dos recursos destinados as políticas sociais, principalmente na assistência social, conforme dados do IBGE (2016) e IPEA (2016), mas os recursos destinados aos CREAS Regionais eram extraídos da fonte do tesouro do estado e significavam aproximadamente 3,4% do orçamento mensal.

Para responder à questão central dessa pesquisa, foram percorridos alguns caminhos que nos proporcionaram analisar empiricamente os materiais coletados, através do método da análise de conteúdo, trazido por Bardin (1977), bem como desvendar os elementos e fatores encontrados para, assim alcançar o resultado.

Sendo assim, para consolidar o processo de avaliação, a análise foi dividida em duas partes: análise documental e três entrevistas com dois gestores e uma extécnica, todos da Secretaria Executiva de Assistência Social do estado pernambucano. Em relação aos documentos analisados, podemos destacar: os Relatórios Mensais de Atendimento dos CREAS Regionais de 2012 a 2016 (total de 689 relatórios³); 02 (dois) Relatórios das Conferências Estaduais (2015 e 2017); 03 (três) Relatórios Anuais da Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade (2015-2017); Plano Estadual da Assistência Social de PE (2016 – 2019); Lei de Diretrizes Orçamentárias (2014 a 2017); Lei Orgânica Anual (2014 a 2017), dentre outros.

³ Cada CREAS Regional enviava um relatório mensal, por mês eram 13 (treze) relatórios, no ano 156 (cento e cinquenta e seis). Em 2016, foram fechados em junho, então a análise foi até maio de 2016, por isso o total de 689 (seiscentos e oitenta e nove).

Os documentos foram organizados em dois conjuntos: 1- o primeiro foi explorado no segundo capítulo desse estudo, que versa sobre as metas, resultados e principais atividades dos CREAS Regionais; 2- o segundo, compõe o terceiro capítulo e visa decifrar os motivos do fechamento dos CREAS Regionais e os interesses dos gestores estaduais no direcionamento do serviço da proteção social da média complexidade no estado de Pernambuco.

Neste sentido, foram analisadas as informações contidas principalmente no Plano Estadual de Assistência Social (2016-2019), bem como os dados mais recentes da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social (SAGI/MDS), que nos permitiram confrontar com os dados das entrevistas e provocar resultados mais plausíveis.

Quanto a natureza do objeto estudado nos impeliu em adotar procedimentos metodológicos de base qualitativa e exploratória, com uma revisão da bibliografia sobre o tema, análise documental e entrevistas categorizadas, de acordo com o perfil dos entrevistados, conforme a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977, p.42) que requer “um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos[...]”.

Com a apropriação das informações referentes a política estadual de assistência social do estado de Pernambuco, especificamente, a proteção social especial de média complexidade, realizamos a avaliação política da tomada de decisão da gestão governamental sobre o fechamento dos treze CREAS Regionais de Pernambuco, em 2016.

Nesses termos, no desenvolvimento dos capítulos nos propusemos a discutir as principais categorias e teorias que pudéssemos dar conta tanto com o objeto, quanto na análise dos resultados obtidos na pesquisa.

Para tanto, no primeiro capítulo buscamos compreender a partir de autores das ciências políticas e sociais como se dá a construção de uma agenda política, quais os subsídios que são levados em considerações, à luz de, dois autores centrais como Kingdon (1995) e as adaptações e análises realizadas por Capella (2005) sobre como o gestor público pondera as mudanças nas diretrizes de sua agenda, por meio, dos problemas que são identificados na execução de uma dada política, que podem

influenciar ou não nos direcionamentos desta.

Outras discussões foram importantes como as transformações políticas, econômicas e sociais trazidas pelo Estado Moderno, as interfaces da questão social para a formulação das políticas sociais, com destaque para a política de assistência social no Brasil e o conjunto de normativas e legislações que a acompanham na implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

O segundo capítulo, desse trabalho versa sobre todo contexto da proteção social especial de média complexidade no estado pernambucano, os motivos da implantação dos CREAS Regionais e todo processo de operacionalização destes, nas 12 (doze) Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco. Além disso, como eram o funcionamento desses serviços, as diretrizes trazidas pelo Termo de Referência (2012) como as metas e atividades, as equipes de referência, tanto as de execução direta, quanto a equipe gestora, e, os percursos desse modelo regionalizado até o seu fechamento total, em 2016.

No terceiro capítulo, subdividimos a análise em dois momentos, a partir da análise documental, pela qual identificamos duas categorias nos documentos: a econômica e a política. A partir dessas categoriais, subdividimos os tópicos e observamos, através dos planos e leis orçamentárias, a inferência de dados não visualizados, se vistos apenas isoladamente, ou seja, na junção dos recursos destinados ano a ano, pudemos verificar que mesmo com o contingenciamento em 2016, os gastos com a média complexidade não oneravam tanto a fonte como fora o discurso da gestão política da assistência social de Pernambuco.

Nesse contexto, as entrevistas, que tiveram questões específicas para cada entrevistado, ao mesmo tempo em que, os que Kingdon (1995) menciona como participantes visíveis (os que exercem cargos políticos de visibilidade), tiveram um papel de suma importância para a avaliação política, pois pudemos identificar, através dos representantes do governador e da ex-técnica do CREAS Regional entrevistada, que o motivo econômico não foi a única causa do fechamento dos CREAS Regionais, mas sobretudo, os interesses políticos do secretário da pasta da Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude do período, que se elegeu deputado estadual em 2018. Essas entrevistas foram categorizadas a partir dos textos das falas dos entrevistados, separadas e, posteriormente, agrupadas por temas. Em alguns momentos as categorias convergiam para um mesmo pensamento com relação aos

participantes visíveis, em outros divergiam, sobretudo a fala da participante técnica invisível).

Ainda em busca das razões do fechamento dos treze CREAS Regionais, que tiveram sua importância na execução dos serviços socioassistenciais voltados ao atendimento as violações de direitos, e ao fortalecimento da rede socioassistencial nas RD's pernambucanas, foi possível também, entender quais as prioridades da gestão estadual na agenda política, acerca dos serviços de proteção social de média complexidade no estado, de acordo com o novo Plano Estadual de Assistência Social do triênio 2016 - 2019.

Essa pesquisa nos permitiu concluir que os dados sociais expostos nas variadas fontes como IBGE; SAGI/MDS; IPEA (atlas da violência), dentre outros, tais como: extrema pobreza, violação de direitos (violência psicológica e física) para os segmentos populacionais e vulnerabilidade e/ou risco pessoal e/ou social não são levados em consideração, uma vez que o gestor estadual decidiu pelo fechamento de serviços continuados prestados a atender essas demandas.

A sensibilidade e a visão do social pelo gestor é para cumprir apenas os moldes políticos partidários, de fato, os fatores econômicos são pontuados, mas no gerenciamento da política de assistência social, ainda prevalecem os interesses políticos, interligados à forma de pensar e agir dos gestores escolhidos pelo governador, desprezando os usuários como sujeitos de direitos da política e minando as reais necessidades da política estadual de assistência social, reduzindo assim, o acesso daqueles que necessitam dessa política, deixando à revelia os interesses da coletividade.

1. A AÇÃO POLÍTICA E A CONCEPÇÃO DO ESTADO MODERNO: UMA ANÁLISE DE SEUS DESDOBRAMENTOS

“Enquanto os homens exercem seus podres poderes; motos e fuscas avançam os sinais vermelhos; e perdem os verdes somos uns boçais; queria querer gritar setecentas mil vezes; como são lindos como são lindos os burgueses; e os japoneses, mas tudo é muito mais” (MÚSICA PODRE PODERES, CAETANO VELOSO, 1984).

A análise da ação política de um determinado governo é uma maneira de se conhecer, quais os fundamentos e valores compõem o pensamento político de dada sociedade. Nestes termos, a ação política advém da maneira pela qual, considerando um estado democrático de direito, seus governantes eleitos lideram e gerenciam as ações e demandas provenientes da chamada classe trabalhadora⁴.

Ainda que, para um determinado governo obter êxito em suas ações, dependa da legitimação da aristocracia e da “simpatia” da chamada massa populacional composta exclusivamente do proletariado, os indicadores econômicos e sociais estabelecerão a relação de poder⁵ que aquele possível gestor adotará em sua gestão.

Torna-se importante ressaltar aqui a distinção entre Estado e Governo, segundo Hofling (2001, p.31) tem-se:

Para se adotar uma compreensão sintética compatível com os objetivos deste texto, é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Assim, as políticas públicas são basicamente a ação desse Estado, na tentativa de pacificar as demandas da classe proletária, implantando e implementando programas e projetos voltados para os diversos setores da sociedade.

A necessidade de explicar e compreender como se configura o Estado

⁴ Classe trabalhadora aqui entendida a partir do conceito defendido por Marx e Engels no “Manifesto do Partido Comunista” (1948) como conceito mais amplo de proletariado.

⁵ Segundo Chalita (1998, p.11) “A primeira noção de poder que pode ser oferecida é a capacidade de impor a própria vontade numa relação social.”

Moderno é primordial, uma vez que este direciona e assegura as *condições de produção e reprodução* da sociedade. Neste cenário, as questões trazidas desde a revolução industrial, se apresentaram como um artefato de mudanças frente ao mundo do trabalho, e, interferiu diretamente nas relações sociais, dentre elas a oferta de “mão de obra” livre a ser empregada pelo mercado capitalista. Deste modo, mesmo que de forma incipiente, o Estado se constituiu mediador entre os interesses da classe trabalhadora e os do patronato.

Os autores, Souza Filho e Gurgel (2016, p.128-129), apontam que há quatro elementos, que estabelecem um novo modelo de reprodução do sistema capitalista para sair da crise dos anos 1930: “o sistema fordista; o modelo macroeconômico keynesiano; o Estado de bem-estar social e o modelo de controle social e administração burocrático”.

A composição desse modelo de Estado intensificava o processo de retração e recessão, por isso o novo liberalismo entra em ação, designando-se de “neoliberalismo” e trouxe consigo mudanças que segundo, Souza Filho e Gurgel (2016, p.135-136) são: “mudança na base tecnológica; rompimento do acordo tácito com os trabalhadores e sua forma de representação e a redução do tamanho do Estado e do conceito público”.

Para Mészáros (2011, p.106), o processo de formação do Estado Moderno “é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno”.

Assim, (Ibid., p.107) “o Estado moderno passa a existir, acima de tudo, para poder exercer o *controle abrangente* sobre as forças centrífugas insubmissas que emanam de unidades produtivas isoladas do capital, um sistema reprodutivo social antagonicamente estruturado”.

Em síntese, Netto e Braz (2008, p.225) traduzem que “o capitalismo contemporâneo se particulariza pelo fato de nele, o capital estar destruindo as regulamentações que lhes foram impostas como resultado das lutas do movimento operário e das camadas trabalhadoras”.

Assim, “o Estado moderno pertence à materialidade do sistema do capital, e

corporifica a necessária dimensão coesiva de seu imperativo estrutural orientado para a expansão e para a extração do trabalho excedente” (MÉSZÁROS, 2011, p.121).

Netto e Braz (2008, p.226) asseguram que “para legitimar essa estratégia, o grande capital fomentou e patrocinou a divulgação maciça do conjunto ideológico que se difundiu sob a designação do neoliberalismo”. Uma ideologia espalhada como pressuposto do “enxugamento” de recursos estatais destinados às políticas públicas, principalmente as de cunho social. Neste caso, o Estado se apresenta como mínimo para o social e máximo para a economia. Pode-se ressaltar a afirmativa no seguinte fragmento:

É claro, portanto, que o objetivo real do capital monopolista não é a “diminuição” do Estado, mas a diminuição das funções estatais *coesivas*, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital (NETTO; BRAZ, 2008, p.227).

Esse novo mecanismo ideológico imposto pelo capital, chamado de “neoliberalismo”, interfere tanto na construção e implementação das políticas públicas, quanto incide diretamente em três elementos, segundo Montañó e Duriguetto (2011, p.193):

[...] o “**projeto/processo neoliberal**” constitui a atual estratégia hegemônica de reestruturação geral do capital – em face da crise, do avanço tecnocientífico e das lutas de classes que se desenvolvem no pós-1970 e que se desdobra basicamente em três frentes: a ofensiva contra o trabalho (atingindo as leis e direitos trabalhistas e as lutas sindicais e da esquerda) e as chamadas “reestruturação produtiva” e “(contra) reforma do Estado”.

Em se tratando da “ofensiva contra o trabalho”, os autores, enfatizam ainda que as questões ligadas à desmobilização da classe trabalhadora na luta por seus direitos procedem de modalidades precarizadas de contratos de trabalho, resultando na despolitização e no enfraquecimento das organizações. Além disso, essas formas precarizadas de contratos de trabalho via uma desregulamentação do mercado, uma vez que “[...] o combate ao trabalho é pressuposto para operar os demais “ajustes” com a menor resistência daqueles que poderiam enfrentar tal processo: os trabalhadores” (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011, p.197).

Em contrapartida, observa-se que para autores racionalistas como Max Weber

“[...] somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado Moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física” (WEBER, 2009, p.525). O autor ratifica que para o Estado existir, a força física é fundamental, uma vez que impõe respeito e limites à sociedade, caso contrário, a “anarquia” seria instaurada.

Percebe-se que para o autor na constituição do Estado sempre existirá os dominantes e os dominados, sendo estes, submetidos a forças “legitimadas” de poder. No sentido das justificações internas, do por que isso acontece na obra; “fundamentos da *legitimidade* de uma dominação” Weber (2009, p. 526), assinala que há três princípios de dominação.

O primeiro é o da *dominação tradicional*, como exercia o patriarca e o príncipe patrimonial de antigamente. Neste sentido, a submissão faz parte dos hábitos e costumes de uma determinada sociedade, ou seja, as ordens são legitimadas pela tradição. Assim, quem ordena é o senhor e seus súditos obedecem com base nas regras alicerçadas pela tradição.

O Segundo princípio é o do *carisma*, *dominação carismática*, pautada pela crença dos dominados na superioridade de seu líder, ou seja, “o príncipe guerreiro eleito ou o soberano plebiscitário, o grande demagogo e o chefe de um partido político” (WEBER, 2009, p. 526). Neste caso, o poder é próprio da pessoa, ou seja, obedece-se ao senhor por suas qualidades sobrenaturais (carisma), ao contrário de posições formais ou advindas das tradições.

Por fim, a *dominação legal*, por meio de leis, os indivíduos são condicionados e regidos por regras formais definidas, segundo Weber (2009, p. 526), “em virtude da disposição de obediência ao cumprimento de deveres fixados nos estatutos: uma dominação como a exercem o moderno “servidor público” e todos aqueles portadores de poder que com ele se parecem neste aspecto”. Por fim, neste tipo de dominação o poder estabelecido é impessoal, obedecendo-se as regras pré-estabelecidas e não à pessoa, a administração é bem profissional, remetendo as características das instituições burocráticas, nas quais são ordenadas por um superior que gerencia uma equipe de profissionais. Tais instituições podem ser observadas com a consolidação do sistema capitalista no surgimento do Estado moderno, das empresas privadas, dentre outros.

Ainda para Weber (2009, p.534): “Há duas maneiras de fazer da política uma profissão: ou se vive “para” a política ou, então, “da” política”, acrescenta ainda que essa distinção se dá no aspecto econômico, e exemplifica: “Vive da” política, como profissão, quem pretende fazer dela uma fonte de renda permanente, e vive “para” a política aquele que não pensa assim”.

O mesmo autor apresenta o desenvolvimento também do funcionalismo moderno, dando importância aos funcionários especializados e com interesse na integridade, caso contrário, o mesmo adverte “o perigo de uma corrupção terrível e de uma ignorância geral” (WEBER, 2009, p.536), ameaça a tecnificação do aparelho estatal, cuja importância para economia vinha aumentando consideravelmente.

A este funcionalismo especializado, o autor descreve que quanto mais treinamento (qualificação) na administração das associações de *massas*, maior é o êxito. Neste sentido, “quanto maior é a associação, quanto mais complicadas são suas tarefas [...] quanto mais sua existência depende do poder (quer se trate das lutas pelo poder no mercado, na batalha eleitoral ou no campo de guerra) ” (Ibid., p. 540). Desse modo, segundo Bianchi (2014) a tendência era o crescimento e progresso econômico, além do político nas novas formas de direcionados pelo Estado Moderno Racional.

Ao que se refere ao termo burocracia, Weber (2009), a considera elementar ao desenvolvimento do Estado moderno, com isso destaca que o avanço da burocratização, nas formas de organização política, poderá ser colocado, apenas se: considerar as conquistas de direitos realizadas pelo homem; poder do funcionalismo estatal e os limites internos da burocracia sejam ela na organização pública, política-estatal e na economia privada.

Por conseguinte, Weber (2009, p. 560) discorre sobre o parlamento como órgão do Estado, afirma que “os parlamentos modernos são, em primeiro lugar, representações daqueles que são dominados pelos meios da burocracia”. Um dos pontos fundamentais, ressaltados pelo autor é o orçamento estatal, acordo mediante a lei, discutido no Parlamento.

Ao contrário das concepções weberianas, para Marx (2011, p.8) o fio condutor da análise sobre o Estado o coloca como dependente das relações existentes, sendo

impotente diante da “contradição entre interesses gerais e particulares” presentes na sociedade burguesa. Ainda que o Estado quisesse alterar esse quadro, ao acabar com os antagonismos de interesse entre as classes, logo, estaria acabando consigo mesmo, visto que “repousa sobre essa contradição”.

Já para Weber, de acordo com Montaño e Duriguetto (2011, p.67), o Estado é tratado como “uma organização que representa uma forma de manifestação da política (concebida como relação de dominação) correspondente à racionalização própria da sociedade moderna”.

No que se refere às abordagens metodológicas trazidas por Marx e Weber, os autores as descrevem em síntese:

[...] a) Weber trabalha com *definições* (conceitos a-históricos) (diferentemente de Marx, que analisa as “determinações” históricas dos fenômenos em constante mutação); e b) desenvolve uma *tipologização* (típico-ideal) dos seus objetos de estudo (também em contraste com Marx, que procura apreender teoricamente o concreto realmente existente) (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 67).

Notadamente, o Estado Moderno na contemporaneidade, traz consigo importantes características introduzidas por Weber, dentre elas a funcionalidade da burocracia na gestão pública, bem como no direcionamento das ações políticas, como veremos adiante.

Em conformidade com Souza Filho e Gurgel (2016), é que atrelado a um rol de atividades o novo Estado Moderno capitalista passa a ter custos e a criar “empresas públicas” que vão desde o fornecimento de insumos até energia a bancos, além de se afirmar ao lado de instituições para garantir o acesso aos direitos de “cidadania”: como educação, saúde e assistência social. Ao mesmo tempo os autores acrescentam:

O papel do Estado, seja nos gastos de guerra, seja nos compromissos econômicos, seja nas obrigações sociais cada vez mais demandadas, passou da importante função de aumentar o investimento e o consumo de bens, para a preocupante situação de ter seu financiamento realizado às custas de empréstimos bancários ou emissões monetárias, aumentando a dívida pública e a inflação. Em grande medida pode-se dizer que alguns Estados nacionais conseguiram saldar seus compromissos e/ou manter programas de investimento essencialmente através da dívida pública (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 133).

Neste ponto, “O Estado social intervém, portanto, com as *políticas sociais e salários indiretos*, favorecendo a redução do custo de reprodução da força de

trabalho, reiterando-o parcialmente da responsabilidade do capitalista e socializando-o” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.172).

Outro destaque em relação ao Estado social é lançado por Boschetti (2016, p.63) quando reflete:

O Estado social é compreendido pelo autor na mesma perspectiva adotada nesse livro, que se distancia tanto das visões funcionalistas quanto das visões estruturalistas e politicistas no campo da tradição marxista. Defende que a natureza contraditória do Estado social capitalista está em sua função de atuar na garantia de condições necessárias à reprodução do capital à exploração inerente da força de trabalho, o que significa ter que assegurar a acumulação contínua do capital. Mas, ao mesmo tempo, o Estado social deve responder às demandas e necessidades sociais sob a pressão da classe trabalhadora em sua luta contra a exploração e a dominação capitalista. Ao reconhecer e estender direitos sociais amplos, o Estado social contradiz as requisições diretas do sistema de acumulação, daí sua natureza contraditória.

A “reestruturação produtiva” trouxe consigo alguns subsídios, segundo Montaño e Duriguetto (2011), dentre eles: o modelo de produção flexível (substituição da força de trabalho humano por máquinas), modelo de produção heterogêneo, mudanças das unidades produtivas para outros territórios com mão de obra barata e ausência de legislação trabalhista, trabalhadores polivalentes. Observa-se que:

Os impactos dessas transformações sobre a força de trabalho são devastadores. As inovações tecnológicas levaram à substituição de amplos contingentes de trabalhadores e linhas de montagem por máquinas automatizadas, o que vêm produzindo o chamado *desemprego estrutural*. As empresas, ao reestruturarem seus parques industriais incorporando novas tecnologias e redefinindo suas estratégias de produção, reduzem postos de trabalho, produzindo uma força de trabalho excedente que engrossa as fileiras do desemprego e do trabalho precário (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2008, p. 202).

Sobre a (contra) reforma do Estado, como alertam Montaño e Duriguetto (2011): é a necessidade de desregulamentar os mercados; exaurir todas as conquistas trabalhistas, políticas, sociais e econômicas da sociedade; atender às novas necessidades do capital sob a ótica da financeirização do capital; crises fiscais (econômicas e políticas); corte nos gastos sociais e ampliação das taxas de juros (para gerar superávit primário).

Em relação a isso, cabem algumas ponderações, dentre elas, as trazidas por Mészáros (2011, p.131) na seguinte passagem:

[...] O Estado não pode ser verdadeiramente abrangente nem totalizador no grau em que “deveria ser”, pois em nossos dias isto não está mais de acordo nem mesmo com o nível já atingido de integração sociometabólica, muito menos com o exigido para livrar a ordem global de suas crescentes dificuldades e contradições. Ainda hoje não há nenhuma evidência de que esta profunda dissonância estrutural possa ser remediada pela formação de um *sistema global do capital*, capaz de eliminar com sucesso os antagonismos reais e potenciais da ordem metabólica estabelecida.

Neste sentido, o Estado contemporâneo permanece fielmente nutrido pelo capital, cuja relação de poder está estritamente ligada aos detentores dos meios de produção, que compõem uma pequena parcela da população, a chamada aristocracia. E esse Estado serve como instrumento de dominação entre as classes (burguesia x trabalhadores), de acordo com Nogueira (2017, p.55) “Deste modo, as classes dominantes criam e difundem ideias que distorcem a realidade, para esconder o fato de que o verdadeiro poder nasce como resultado da atividade dos trabalhadores, ao produzirem toda riqueza social”.

Com efeito, a estratégia do Estado está em criar mecanismos de defesa da burguesia, no que concernem as ações governamentais, uma vez que estas são controladas e fundamentadas pela ideologia dominante, ou seja, da relação entre Estado e sociedade civil, principalmente, as organizações do chamado “terceiro setor”⁶ que executam os programas e projetos, além dos serviços nas áreas das políticas sociais.

No tocante as ações governamentais, especificamente as de cunho social, observa-se que essas são construídas sob a tutela do Estado em parceria com a sociedade civil “visando atender a demanda das classes subalternas, com redução de custos” (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p.143).

Assim, a dinâmica entre a formulação e a efetivação das ações governamentais em um Estado parte da vontade dos governantes apoiados pela elite burguesa e das necessidades das classes subalternas. Desse modo, como definir prioridades na construção das agendas governamentais? Quais os critérios e diretrizes adotadas pelos governos no planejamento e na execução das políticas

⁶ Segundo Montaño e Duriguetto (2011, p.305), são considerados terceiro setor: a) organizações não lucrativas e não governamentais (ONGs), Movimentos sociais, organizações e associações comunitárias; b) instituições de caridade e religiosas; c) atividades filantrópicas – fundações empresariais, filantropia empresarial, empresa cidadã, que teriam “descoberto” a importância da “atividade social”; d) ações solidárias - consciência solidária, de ajuda mútua e de ajuda ao próximo; e) ações voluntárias; e f) atividades potuais e informais.

públicas? Nesses questionamentos cabe a mediação dos interesses de classe implicados no processo de definição de prioridades, critérios e diretrizes. Ou seja, como equalizar esses interesses (se é que é possível) no âmbito das demandas as ações governamentais?

1.1 A construção da Agenda Política de um Governo

1.1.1 Entendendo o problema

Compreender a dinâmica de um governo não é tarefa fácil, principalmente, no que diz respeito às prioridades na constituição das políticas públicas e nas ações que estas desenvolvem em seu cerne. Adotamos, como referência, a abordagem de Múltiplos Fluxos (*multiple streams*) formulada por Jonh Kingdon (1995, p.197) “Como se definem as agendas governamentais? A nossa resposta tem-se concentrado em três explicações: problemas, políticas, e participantes visíveis”.

Vale destacar que para Kingdon (2003), o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser concebido pela influência de três aspectos principais, além do apresentado: a corrente dos problemas (*problems*), a das propostas ou alternativas (*policies*) e a da política (*politics*).

Nessa perspectiva, sabe-se que os problemas sociais estão inseridos na dinâmica de uma sociedade e a disputa de prioridade na pauta de um governo está permeada, através de alguns fenômenos, dentre eles: os movimentos sociais, o trabalho da mídia, as novas normativas e legislações, avanços da tecnologia e descobertas científicas, além da definição das chamadas políticas públicas desse governo.

Nesse movimento, em relação à composição e estudo da agenda política, Fuks (2000, p.80) revela:

No âmbito da ciência política, o estudo a respeito de definição de agenda é o que conduz a dinâmica do debate público ao centro do campo de investigação. As duas questões básicas no estudo a respeito da definição de assuntos públicos e, mais especificamente, da definição de agenda são as seguintes: 1) como surgem novos assuntos públicos e por que alguns (e não outros) ascendem às arenas públicas e ali permanecem (ou não); 2) que atores participam do processo de definição de assuntos públicos.

Ao que condiz o debate teórico sobre a construção de uma agenda no âmbito governamental tudo tem a ver com o direcionamento que o gestor conduz as ações políticas de seu governo. Kingdon (1995) desenvolveu o modelo dos fluxos múltiplos (*multiple streams*) para analisar as políticas públicas, bem como as questões que ascendem à agenda governamental, enquanto outras não são levadas em consideração e/ou são negligenciadas, o mesmo autor, explicita:

Mas o que faz chegar o momento de se considerar uma idéia? Essa pergunta é na verdade parte de um quebra-cabeça maior: o que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a alguns temas e não a outros? Cientistas políticos têm aprendido bastante sobre a promulgação de leis e, de forma mais ampla, sobre como as decisões são tomadas em diferentes instâncias do governo. No entanto, processos pré-decisórios permanecem em um território pouco explorado. Sabemos mais sobre como as questões são encaminhadas do que como elas vieram a tornar-se itens na agenda do governo, sobre como as escolhas feitas pelos *decision-makers* (tomadores de decisão) são formuladas e porque algumas possíveis questões e alternativas nunca são levadas a sério (KINGDON, 1995, p.219).

Neste sentido, a construção da agenda política requer para além das ações pontuais, dar visibilidade e/ou tornar modelo àquela determinada ação governamental, ou seja, é quem definirá o enveredar e os desdobramentos da chamada política de governo. Ainda assim, a condição para que um objeto se torne centro de atenção social em uma determinada ação da agenda política é, segundo Fuks (2000, p.80) “o seu reconhecimento como um assunto público”.

Para se entender a definição de uma agenda política, há três pontos centrais definidos por Kingdon (1995), sendo estes: problemas, política e participantes visíveis. Desse modo, pode-se elencar alguns questionamentos presentes na construção de um plano de governo: quais os problemas sociais que deverão ser priorizados? Como definir? Como eleger os primeiros a serem tratados? Na seara das políticas públicas, esse universo dos problemas estará sempre relacionado às soluções diversas, que em sua maioria, se materializa a “solucionar” esses distintos problemas e vice-versa, neste sentido, observam-se:

Deberíamos centrarnos en aspectos que fueran comunes dentro del complejo campo de la definición de problemas que generan la actuación de los poderes públicos. En primer lugar, conviene ser consciente de que los problemas que generan la formación de las políticas públicas son casi siempre interdependientes. Normalmente no podemos afirmar “este es un problema estrictamente energético”, ya que casi siempre envuelve otros

aspectos relacionados, por ejemplo, con el desempleo o el transporte. [...] Se trata de un conjunto de factores que precisan de una aproximación holística, global, que impida una perniciosa segmentación (SUBIRATS, 2006, p.201).

Outro aspecto a ser considerado para além da interdependência das políticas, é o fato de o poder público decidir quais são os problemas suficientemente relevantes, e, portanto, ser suscetível a compor a agenda política. Na maioria das vezes, identificar esses problemas, torná-los temas e questões no centro de uma agenda é uma prévia batalha dos atores presentes nesse processo preparatório. Neste sentido, tem-se:

Figura 01: Processo de Formação da Agenda Política e/ou Institucional:



Fonte: Elaboração própria, com base no autor (SUBIRATS, 2006).

Destarte, segundo Subirats (2006), onde esse panorama se instala nos faz refletir o porquê alguns desses problemas acabam fazendo parte de um plano de ação governamental e outros não. Em primeiro lugar, pode-se evidenciar a falta e/ou limitação de recursos humanos e econômicos, “gargalo” da gestão pública, para, além disso, identifica-se a ausência de normativas e legislações que tratem sobre a efetivação da tal ação proposta, bem como a falta de vontade política, a imparcialidade dos meios de comunicação e dos demais setores que implicam nessa ação.

No tocante a formação da agenda política, através dos agentes públicos, Subirats (2006, p. 207) destaca:

En la formación del programa a agenda de actuación de los poderes públicos en un momento determinado se concentra, pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización. La agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre “lo que se debe resolver”.

Para, além disso, no processo de construção das agendas de governo um dado problema poderá ter um destaque num determinado período, como também poderá desaparecer, nesta reflexão, o autor abaixo reflete o porquê ele desaparece, pontuando quatro situações:

[...] Primeiro, o governo pode tratar do problema ou não. Em ambos os casos, a atenção se volta para outra questão qualquer, porque algo está sendo feito, ou porque as pessoas se frustram pelo fracasso e se negam a investir mais do seu tempo em causa perdida. Segundo as situações que chamaram a atenção para o problema podem mudar – indicadores em queda ao invés de alta ou o fim de uma crise. Terceiro, as pessoas podem se acostumar a uma situação ou conferir outro rótulo ao problema. Quarto, outros itens surgem e colocam de lado antigas prioridades (KINGDON, 1995, p.228).

Assim, reconhecer e definir o problema é um passo importante para o estabelecimento de uma agenda governamental. As concepções acionadas para entender o processo de seleção de problemas, também são evidenciadas, uma vez que estas irão definir quais as abordagens e alternativas que deverão ser favorecidas e enfatizadas, enquanto outras desaparecem. Segundo Kingdon (1995, p.228) “o reconhecimento e a definição dos problemas afetam significativamente os resultados”. Em vista disso, reproduzimos a passagem de Capella, que exemplifica o pensamento de Kingdon:

Com o processo de difusão, ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as idéias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Desta forma, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas, reunindo algumas idéias que sobreviveram ao processo de seleção. Estas idéias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes, dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis (CAPELLA, 2005, p.7).

Por fim, as abordagens, como o modelo de *multiple streams*, de acordo com Capella (2005) demonstram que o processo de formulação/planejamento de políticas públicas está mais atrelado ao campo das ideias, da argumentação, da discussão, do que de técnicas formais de solução de problemas.

1.1.2 A dimensão política

Na dimensão política Kingdon (1995), reflete três elementos fundamentais para esta análise: o primeiro é o “clima ou humor nacional” (*national mood*), o segundo são as forças políticas organizadas, e o terceiro são as mudanças trazidas dentro do próprio governo.

Como ponto de partida, o “*national mood*” é caracterizado por uma circunstância na qual um grupo de pessoas partilha das mesmas demandas, em um tempo determinado, neste sentido, segundo a autora abaixo, tem-se:

O humor nacional possibilita algo semelhante a um “solo fértil” para algumas ideias “germinarem”, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são descartadas. A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, por outro lado, pode também desestimular outras ideias (CAPELLA, 2005, p.8).

Compreender o fluxo e a dinâmica de uma agenda governamental implica dizer que ela está intimamente atrelada ao fluxo da política. Os temas considerados relevantes, independente do reconhecimento de um problema e/ou de propostas políticas possuem sua dinâmica e regras específicas. Neste sentido, as novas configurações políticas, trazidas pelas eleições de novos grupos partidários interferem na conjuntura política-ideológica, na qual “grupos de interesse de vários tipos pressionam (ou não conseguem pressionar) o governo com suas demandas” (KINGDON, 1995, p.229).

Como segundo elemento, esse fluxo político, conforme se identifica é composto pelas forças políticas organizadas, desempenhadas, sobretudo, pelos grupos de pressão. Segundo Capella (2005, p.09) “o apoio ou oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza o consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta”. Assim, observa-se que quando esses grupos de interesses comuns estão articulados e em consenso em relação a uma pauta/proposta há uma grande probabilidade de mudança no direcionamento daquela determinada ação política, em face, obviamente do ganho que essa mudança proporcionará para ambas as partes. Contudo, caso contrário, se houver divergência entre os grupos, temos:

[...] quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda. A percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá

custos durante este processo (CAPELLA, 2005 p.9).

Sabe-se que nesse jogo de interesses próprios, principalmente em âmbito político-partidário, é comum em um novo governo, por exemplo, as trocas de concepções do que foi considerado um problema anteriormente, ser deixado de lado para dar enfoque e vazão a uma nova tendência, especialmente, se esta for de menor investimento.

Como terceiro aspecto, tem-se a questão das mudanças na gestão pública, fator que afeta o fluxo da política, bem como os direcionamentos dessa política. “são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas” (CAPELLA, 2005, p.09). Estes processos, em suma, geralmente exercem grande influência sobre a agenda governamental ao despertar alterações que dinamizam a inserção de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem também inibir a entrada ou restringir a permanência de outras questões.

Neste sentido, a complexidade que envolve a construção da agenda política requer, portanto, o estabelecimento das estratégias que deverão ser utilizadas para a identificação do problema, o debate em torno da construção de alternativas e os atores envolvidos no processo.

Assim, para compreender esse universo, é necessário entender o caminho percorrido por uma ideia, o que pressupõe, a análise dos processos de discussão sobre o assunto. Desta forma, segundo Pinto (2008, p. 15) implica apreender ainda “os discursos, as audiências e as proposições de projetos de lei, assim como a interferência dos resultados das eleições, das mudanças no governo, da pressão de grupos de interesse, das oscilações do sentimento nacional, da opinião pública e da mídia”.

1.1.3 Os nexos da mudança na agenda governamental

Todo processo de mudança, torna-se elementar, a depender das circunstâncias, nas quais os três eixos são articulados – problemas, soluções e dinâmica política - ocasionando mudanças na agenda. A partir desse momento, segundo Capella (2005, p.10), “um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda”.

Nesse contexto, evidenciam-se, convergência dos fluxos - denominadas por Kingdon apud Capella (2005, p.10) como “*policy windows* - são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*), e pelo fluxo político (*politics stream*)”. Ressalta-se que as mudanças surgem,

[...] quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a oportunidade de mudança da agenda: as propostas, alternativas e soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias (CAPELLA, 2005, p.10).

Portanto, embora as mudanças na agenda sejam resultantes dessa convergência, no caso dos três fluxos, a oportunidade para que esta mudança se perpetue é determinada pelo fluxo de problemas e fluxo político, além dos eventos que perpassam no interior destes fluxos. Por outro lado, o fluxo de soluções, embora não desempenhe grande influência sobre o desenvolvimento da agenda governamental, é basilar para que uma questão já presente nesta agenda tenha acesso à agenda de decisão.

Antes de darmos prosseguimento, é necessário compreender que as mudanças na agenda ocorrem, portanto, na união dos três fluxos, processo denominado por Kingdon (2003, p.172) como *coupling*. O *coupling*, ou a junção dos fluxos, por sua vez, ocorre em momentos em que as *policy windows* se encontram abertas.

Ainda nesse segmento, segundo Capella (2005) a oportunidade de mudança na agenda se encerra quando um dos fluxos se desarticula com relação aos demais.

Um exemplo pode ser identificado no fluxo político, bem como mudanças de governo (*turnover*) criam oportunidades para o acesso de uma questão à agenda, novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional, podem “fechar a janela” para uma ideia.

Outro aspecto relevante, segundo Kingdon (1995) são os “*policy entrepreneurs*”, os quais são indivíduos que investem recursos em políticas, em que possam lhes favorecer. Em relação a isso, estes são motivados por alguns elementos. Segundo o referido autor, tais como: preocupação com determinados problemas, busca de benefícios para si mesmo (reconhecimento de suas realizações, promoção de seus valores, prazer em participar, dentre outros).

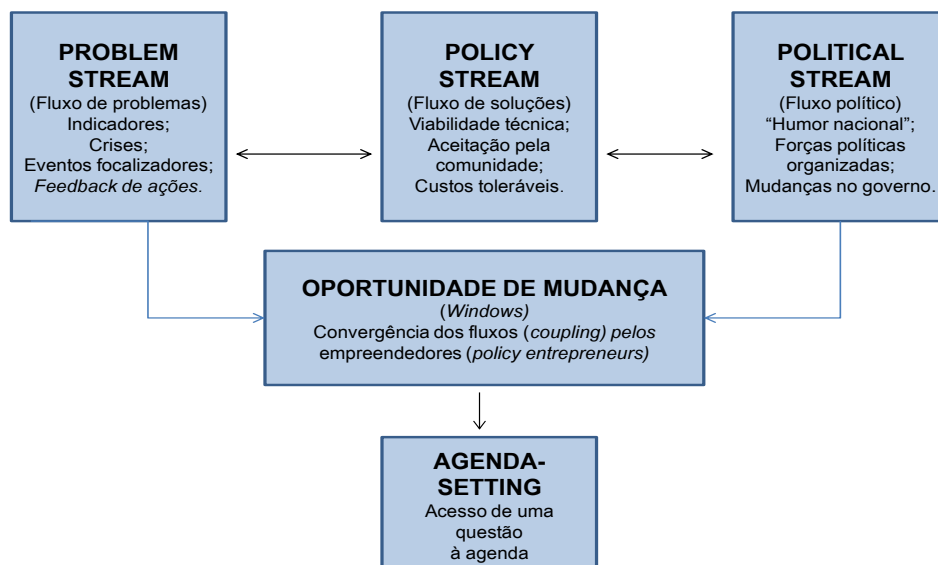
Corroborando com o exposto, para Kingdon (1995), os “*entrepreneurs*” tentam articular junto aos formuladores das políticas públicas que abarquem a visão dos problemas, ao mesmo tempo em que procuram incentivar os *feedbacks* sobre a atuação governamental que possam interferir nas agendas, como audiências, cartas e reclamações com autoridades. Nesses critérios, observa-se:

Com relação às propostas, os entrepreneurs são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões. Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. [...] com relação a conexões, os *entrepreneurs* aparecem mais uma vez quando janelas se abrem. Eles têm prontas suas propostas favoritas e suas preocupações sobre problemas, e os trazem à tona no momento propício (KINGDON, 1995, p.239).

Assim, os *policy entrepreneurs* desempenham um papel essencial, articulando as soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Neste contexto, segundo Capella (2005) sem um empreendedor, esta ligação entre os fluxos (*coupling*) poderia não acontecer, por exemplo: ideias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções e momentos políticos favoráveis à mudança que deixa de acontecer por falta de propostas.

A figura 02, logo abaixo, representa um modelo de articulação entre os três fluxos, no caso o modelo de múltiplos fluxos, resultado da análise já discorrida, salienta-se no caso o momento no qual os empreendedores de políticas apresentam possibilidades de mudança:

Figura 02: O Modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Adaptado por Capella (2005, p.13).

1.1.4 Os atores envolvidos: visíveis e invisíveis

Na perspectiva de Fuks (2000), os atores envolvidos numa disputa de tomada de decisão para eleger prioridades dentro de uma agenda governamental “pode variar desde a restrita com unidade de especialistas em determinadas áreas das políticas públicas até o espaço social mais amplo, onde se faz sentir a influência mais ou menos difusa dos movimentos sociais e da opinião pública” (p.84).

Em se tratando dos atores considerados “visíveis”, segundo Kingdon (1995), são aqueles cuja atenção da imprensa e do público é voltada para eles, os quais incluem “o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitê de campanha” (p.230).

No que diz respeito ao grupo dos “invisíveis”, ressaltam-se os grupos de técnicos, acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso, de acordo com Kingdon (1995, p.230): “descobrimos que o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto grupo de atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha das alternativas”.

Neste contexto, percebe-se que uma ação terá destaque no contexto da agenda, se o grupo dos visíveis despertar interesse em enfatizar tal ação, caso contrário, as chances para essa ação ser considerada importante são mínimas.

Por fim, vale destacar ainda, que mesmo num panorama da “invisibilidade”, esses participantes, conforme Kingdon (1995) são especialistas e agem de forma coordenada e em comunidade. Além disso, esses especialistas sejam eles: acadêmicos, pesquisadores, consultores, analistas, dentre outros, são responsáveis pelo fomento de ideias e propostas, que podem ser ou não consideradas, mas que são de grande importância no processo político.

1.2 A Dimensão Institucional para o Estado: o Neo-institucionalismo

Cabe-nos situar em primeira instância, que o neo-institucionalismo não possui uma corrente de discussão unificada, ao mesmo tempo em que aparece como perspectiva teórica na economia, na sociologia e na ciência política. Em se tratando da visão sociológica dessa categoria, Hall e Taylor (2003), enfatizam que há pelo menos três métodos de análise diferentes a partir de 1980, sendo eles: institucionalismo histórico, institucionalismo da escola racional e institucionalismo sociológico.

Hall e Taylor (2003, p.194), asseguram que “Esses diferentes métodos se desenvolveram como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos”. Salienta-se que os modelos de análise trazidos por essa categoria, para além dos behavioristas (comportamentalistas), há também o pluralista, no qual orienta uma grande gama de seguidores, principalmente as pesquisas de âmbito das políticas públicas, segundo Rocha (2005).

Em relação às instituições, sabe-se que incidem e são fundamentais na configuração três elementos/categorias: Estado – Sociedade – Decisões Públicas. Essa configuração produz desdobramentos no âmbito das burocracias estatais, no posicionamento do próprio Estado perante a sociedade e, ainda, na relação de autonomia que se apresenta diante desse arranjo. Neste sentido, as instituições

passam a protagonizar elementos essenciais para as ações estatais, em um dado momento.

Nesta perspectiva nos convém questionar, o que fazem as instituições? Quais as influências destas nas ações estatais? O que o neoinstitucionalismo traz de novo na configuração do Estado? Ao responder a primeira questão, os autores, afirmam que:

Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação (HALL; TAYLOR, 2003, p.198).

Retomando o modelo de análise pluralista, observa-se que esse modelo adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de *decision-making*. Dessa forma, segundo Rocha:

Para o pluralismo, o poder relaciona-se a questões específicas, fugazes ou persistentes, instaurando coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos. A luta política se faz em torno de questões diversas como problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero e diversos outros (2005, p.13).

Em contrapartida ao modelo pluralista, observa-se o marxista que parte da análise da economia, classes sociais e Estado. Nesse contexto, as relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas. As políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado visto como mero “comitê” destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma “autonomia relativa”, mas que em “última instância” vela pelos interesses do capital.

No que se refere ao neoinstitucionalismo, o Estado, segundo Rocha (2005, p.14), “não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse”. Ainda nesse contexto, observa-se:

As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade,

reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda.

Não obstante, segundo Skocpol apud Rocha (2005, p.14), retomando a tradição alemã para Max Weber e Otto Hintze, percebe-se uma reorientação teórica em relação às abordagens precedentes e uma tentativa para organizar as bases da análise neoinstitucionalista. Com efeito, em aderência ao que fora mencionado pela autora, materializa-se um entendimento de que o Estado seria autônomo naquelas situações nas quais os governantes conseguem ter capacidade institucional para escolher seus objetivos e realizá-los, mesmo diante de interesses conflitantes.

Vale salientar ainda, que a burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais. Suas ações buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam.

Neste sentido, Rocha (2005, p.15) afirma que “a capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultante do controle que ela exerce sobre um recurso de poder privilegiado, que é o acesso diferenciado à informação”. Assim, no que diz respeito às decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade.

Estabelecido esses critérios, identifica-se que cada Estado tem sua capacidade dada por uma série de requisitos próprios. Esses requisitos são historicamente condicionados: os instrumentos de políticas estatais não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação. O poder político dos grupos de interesse e das classes depende, em grande medida, das estruturas e capacidades do Estado.

Em relação ao Estado como fator explicativo, proposta pela perspectiva *state-centered*⁷, numa primeira fase, o neoinstitucionalismo evolui no sentido da ampliação do seu escopo de análise para a perspectiva que Skocpol denominou de *polity-centered analysis* (1995, p. 41).

Neste sentido, o Estado não é considerado, *a priori*, como dotado de poder para gerar em seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções. A perspectiva de análise *polity-centered* busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e

⁷ O neoinstitucionalismo recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais (ROCHA, 2005, P.13).

pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia.

Segundo Rocha (2005), quatro princípios podem ser destacados nessa visão: a efetividade do Estado não depende apenas de seu “insulamento”, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos.

Não obstante, o modelo neoinstitucionalista releva o papel do Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais. Uma questão, no entanto, emerge dessa centralidade analítica o papel que a burocracia pública ganha, e os fatores que influenciam as suas ações. Ao buscar desenvolver essa questão, determinados autores neoinstitucionalistas retomam o papel explicativo das ideias na produção de políticas públicas. Segundo os autores, verifica-se:

Contudo, em todas as vertentes, a instituição, compreendida como o espaço de mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais ou ainda como as arenas em que se desenvolve o jogo de interesses e as disputas de poder, é a base da Teoria Neoinstitucional. Note-se que sob determinados aspectos, Velho e Novo Institucionalismo representam muito mais um processo evolucionário que revolucionário (MACEDO; CKAGNAZAROFF, 2018, p.10).

Nestes termos, observa-se que as ideias advindas dos moldes institucionalistas, refletem diretamente nas ações políticas, bem como na construção das políticas públicas. Conforme verificado à ação desse modelo burocrático interfere diretamente na concepção desse modelo institucional, ora denominado “neoinstitucionalismo”.

1.3 A Repercussão da Ação Política nas Políticas Sociais Brasileiras: A Questão

Social em Debate

1.3.1 Sobre a questão social – categoria de análise

Para compreender a dimensão da ação política, especialmente, as que estão articuladas no tocante à construção e implantação das políticas sociais, sobretudo com relação aos princípios que as fundamentam e norteiam, é necessário compreender a categoria questão social. Pois, a partir dessa categoria, podem-se apreender as demandas das classes sociais, provenientes da consolidação do sistema capitalista, bem como observar os direcionamentos das ações políticas na formulação das chamadas políticas compensatórias⁸.

Para Netto (2001) a expressão “Questão social” começou a ser utilizada na terceira década do século XIX e surge para dar conta da primeira onda industrializante, que teve início na Inglaterra, do fenômeno do pauperismo, onde a partir desse período de industrialização, pela primeira vez na história da humanidade a pobreza passa a crescer na razão em que se aumentava a capacidade de produzir riquezas.

Numa palavra, a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o pauperismo – aparecia como nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que providenciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão (NETTO, 2001, p.43).

Ainda de acordo com o autor a expressão questão social utilizada para designar esse pauperismo está diretamente relacionada com seus desdobramentos políticos e sociais. Desses desdobramentos passaram a existir dois polos opostos, o primeiro que era o interesse da burguesia em tratar o pauperismo como algo natural do destino e que a população pauperizada deveria resignar-se como demonstração cívica virtuosa, sendo seu pensador de influência desse interesse August Comte.

Porém a burguesia ao legitimar-se como classe cria também a sua antítese que garantirá desde seu início a perspectiva efetiva da destruição da ordem

⁸ Políticas de cunho social, de modo geral, utilizadas nas ações governamentais como forma de minimizar as carências das condições de vida da classe trabalhadora, principalmente, aqueles vistos como prejudicados ou discriminados pelo padrão dominante de distribuição da riqueza social. De acordo com Silva (2010, p.1) “Essas políticas têm incluído programas de assistência e de transferência de renda, além daquelas referidas à educação gratuita, à previdência e à seguridade social”.

burguesa, é esse o segundo polo, os pauperizados não aceitavam essa nova relação que estabeleciam um novo tipo de pauperismo e tentaram (e tentam) das mais diversas formas a destruição da ordem burguesa.

A questão social foi posta em primeiro lugar como emergência para manutenção da ordem burguesa em que de acordo com Netto (2001, p.21) “perde paulatinamente sua estrutura histórica determinada e é crescentemente naturalizada, tanto no âmbito do pensamento conservador laico como no do confessional (que, aliás, tardou até mesmo a reconhecê-la como pertinente) ”.

Ainda para Netto (2004), a questão social na perspectiva marxista, “não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando no capital” (NETTO, 2004, p. 46).

Inicialmente o debate sobre a gênese da questão social é dimensionado pela lei geral de acumulação capitalista social, que é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital, corroborando com Santos (2012).

É fato que esses processos se intensificam na mesma medida em que se desenvolve o modo de produção capitalista, o formato da grande indústria, aprofundando a vigência de suas leis fazendo emergir, no séc. XIX, o pauperismo, tem-se que “O marco histórico do conjunto de fenômenos, incluindo o pauperismo, se considera aqui como gênese da questão social” (SANTOS, 2012, p.22).

Observam-se dois pontos elementares, o primeiro é que não se designa como questão social a desigualdade e pobreza indistintamente, e sim aquelas que têm sua existência fundada pelo modo de produção capitalista, “a pobreza existente antes do capitalismo era determinada socialmente pela divisão entre classes (imobilidade de ascensão), baixo desenvolvimento das forças produtivas (pragas) e outras catástrofes naturais” (SANTOS, 2012, P.26).

No capitalismo, a existência da desigualdade é única e socialmente produzida, pois o desenvolvimento das forças produtivas operado nos seus marcos é capaz de reduzir a dependência e determinação de fatores naturais na produção da escassez (SANTOS, 2012, p.29).

Segundo Iamamoto (2001), a questão social expressa disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero,

características étnicas- raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. Ainda assim:

Registra-se, nessa direção, a ocorrência de inúmeros protestos de diferentes segmentos da classe trabalhadora que foram gestando um dos genuínos ‘produtos’ da terceira década do século XIX: a consciência de classes, que culminaria no movimento revolucionário de 1848 (SANTOS, 2012, p. 52).

Além disso, há uma tendência de se compreender a Questão Social a partir da naturalização e essa tendência é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizados ou em expressões de violência dos pobres, cuja resposta são as repressões oficiais.

De acordo com Nascimento e Oliveira (2003) ainda nas sociedades pré-capitalistas, que não possuíam mercado, existia uma responsabilidade social – não intencionando garantir o bem comum, mas na intenção de garantir a ordem e punir tudo o que se pudesse configurar como ameaçador a ela.

Compreende-se ainda que se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança aos pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social (BEHRING & BOSCHETTI, 2011 p.51).

Em relação a isso as mudanças trazidas no mundo a partir do século XIX, trouxe consigo “lutas e resistências em torno da questão dos direitos, especialmente o direito ao trabalho” (PASTORINI, 2004, p.105).

Ainda, para Nascimento e Oliveira (2003) as desigualdades sociais estão – intrinsecamente ligadas ao desenvolvimento do capitalismo - e fazem com que a questão social ganhe destaque, tornando-se um problema a ser enfrentado pelas classes dominantes, principalmente mediante a possibilidade de manifestação e de protestos dos trabalhadores.

Foi, portanto, a partir do ingresso da classe operária na arena política que “a burguesia inglesa, conjuntamente com outras classes dominantes, articula, através da máquina estatal, uma intervenção mais eficaz sobre a ‘questão social’” (BRANCO, 2006, p.17).

Segundo Nascimento e Oliveira (2003) os novos atores e as novas formas de organização do proletariado são vistos pelas classes dominantes como ameaça à

ordem econômico-social estabelecida. Nesse sentido, revogam as antigas leis trabalhistas e adotam algumas medidas a fim de abrandar os efeitos da acumulação e da exploração capitalista.

Vale destacar que a situação de pauperismo vivenciada pelo proletariado até então era tida pela burguesia como algo natural e tratada sob o prisma da moral e/ou repressão. A miséria não era vista como um problema social decorrente da relação capital x trabalho, ela residia no indivíduo; este era culpabilizado pela sua situação de vida.

A partir do momento que essas questões ultrapassam os muros das fábricas e espalham-se por toda a sociedade, por meio dos movimentos sociais, passam a ser vista pela burguesia como uma ameaça a ordem dominante. Diante do perigo iminente, surge “a necessidade do controle social da exploração da força de trabalho”, ficando a cargo do Estado “a regulamentação jurídica do mercado de trabalho” (IAMAMOTO, 2006, p. 126), obviamente que em consonância com a ideologia da classe burguesa.

Assim, o Estado começa a cobrir os riscos que têm consequências negativas para o “interesse coletivo”, por se constituir uma “ameaça à coesão social”. Esse Estado, que se apresenta como pairando acima das classes sociais, mostra-se como uma entidade criada para proteger os indivíduos dos perigos da sociedade moderna.

Define-se publicamente um conjunto de problemas sociais que requerem uma atenção coletiva. Dessa forma, “as manifestações da questão social (fome, doença, desemprego, desproteção) consideradas como males incuráveis são entendidas como passíveis de serem amenizadas” (PASTORINI, 2004, p. 107).

Ainda segundo Pastorini (2004, p. 109) “na sua busca de obediência, o Estado moderno se apoia não só no monopólio da violência que ele detém, mas prioritariamente na sua capacidade de organizar o consenso; para o que se faz necessária a igualdade jurídico-política de todos os sujeitos.

Para Iamamoto (2006, p.10), a “questão social” requer, no seu enfrentamento, a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes majorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública.

Assim, entende-se que as expressões da “questão social” só podem ser extintas, havendo também a extinção da sociedade pautada em desigualdades de classes, que sustenta as disparidades econômicas, culturais, sociais e políticas, em nome de uma minoria detentora dos meios de produção e do lucro gerado pelos mesmos.

Sabe-se que as expressões da questão social se manifestam em todos os espaços e tempos sociais e institucionais, conformando uma humanidade de privações e sem direitos – à vida, teto, terra, emprego estável protegido, proteção social, alma, identidade – deixando visível e em situação desconfortável os sujeitos estratégicos para o enfrentamento dessas questões – o Estado, o mercado e a sociedade civil organizada.

Segundo Arcoverde (2008), em se tratando do enfrentamento da chamada questão social, em se tratando do Estado – tem-se que o mesmo responde de forma limitada e não consegue ultrapassar o viés da emergência, da assistência, do clientelismo, do imediato e do conservadorismo, apesar do avanço legislativo e dos discursos em promoção do enfrentamento da pobreza e pró-social.

Nesse contexto, pode-se afirmar que as instituições que executam as políticas sociais de enfrentamento a questão social, permeadas pelo neoinstitucionalismo, resgatam os moldes burocráticos organizacionais, dificultando o acesso da classe trabalhadora aos direitos sociais estabelecidos pelas legislações em vigor. Observa-se esse modelo, nos encaminhamentos e procedimentos adotados pelos funcionários das diversas instituições públicas para os usuários dessas políticas sociais (principalmente, a de assistência social) em relação à rede de apoio composta pelas políticas setoriais⁹ e pelo sistema de garantia de direitos (Ministério Público, Varas, Delegacias, Conselho Tutelar).

Ao mesmo tempo, as ações consoantes com as políticas sociais são executadas seguindo as formas e diretrizes traçadas pelas instituições estatais, sejam elas partes de qualquer instância deliberativa: união, estados e municípios, conforme verificamos nas entrelinhas da Política Nacional de Assistência Social de 2004.

Quanto ao mercado, políticas sociais privadas e/ou empresariais vêm respondendo as demandas emergentes aos projetos sociais e da filantropia

⁹ Refere-se as demais políticas que não fazem parte da rede socioassistencial, tais como: segurança, habitação, saúde, dentre outras.

empresarial. A caridade e a filantropia são substituídas por termos como: responsabilidade social e sustentável.

Assim, percebe-se que as manifestações da questão social, no cenário contemporâneo repleto de demandas efervescentes para as políticas sociais, destacam-se: a aceleração das expressões da questão social – aumento do desemprego, pauperização, violência, seguida de criminalidade, além do trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais: Privatização, focalização e descentralização¹⁰.

Assim, a questão social é uma mediação que se apresenta a nós como uma categoria para desvendarmos as relações sociais da sociedade. Ao mesmo tempo, se a questão social se cristalizar num monte de fenômenos, ela com certeza será positivada, como em desemprego, falta de moradia, fome, violência, dentre outros, no qual podemos chamar de manifestações e/ou expressões da questão social, das quais ficam a cargo das políticas sociais resolver e/ou tentar minimizar algumas dessas manifestações.

1.3.2 O viés da ação política nas políticas sociais brasileiras: particularizando a Política de Assistência Social

Segundo, Silva (2014), o Estado que se formou no Brasil nos anos 1930 foi embasado em teorias que vieram de fora, especialmente da Europa e Estado Unidos. Tinha-se como objetivo igualar a realidade brasileira ao desenvolvimento civilizado dos grandes centros.

Outro ponto relevante, é que neste mesmo período, na década de 1930, no Brasil, convive-se com um fenômeno que toma grandes proporções ao longo do tempo, sendo algo distinto da pobreza já existente o pauperismo das massas trabalhadoras que retratava o crescimento da pobreza em decorrência do aumento da capacidade da sociedade em produzir cada vez mais bens e serviços. “Assim, quando os trabalhadores tomam a iniciativa de reagir às condições de vida geradas a

¹⁰ **Privatização:** Dualidade discriminatória entre os que podem ter acesso às políticas e os que não conseguem. Nicho lucrativo para o capital. Educação, saúde, previdência. **Seletividade/ focalização:** Assegura acesso aos comprovada e extremamente pobres. Restrições e condicionantes cada vez mais seletivos nas políticas de assistência. **Descentralização:** Transferência de responsabilidade para os entes da federação ou para instituições privadas.

partir do pauperismo surge à denominada questão social como acontecimento da industrialização que surgia em pleno século XIX” (BISPO, 2009, pag. 2).

Emerge em meio à sociedade a noção de questão social¹¹, como já discutida, mas é válido destacar que é fruto da sociedade capitalista e se politiza com as lutas realizadas pela sociedade.

Entende-se que no período anterior ao surgimento do movimento de produção e reprodução da dinâmica capitalista, a questão social já existia, porém de forma latente, ou seja, ainda não havia se manifestado visivelmente, ela só se tornará explícita com a mobilização das massas perante o surgimento do capitalismo, tendo em vista a aparição de suas mazelas e problemas em face de diversos aspectos, tais como as epidemias, as péssimas condições de moradia e da falta de condições dignas de sobrevivência.

É válido ressaltar ainda que “no Brasil, até 1930, não havia uma compreensão da pobreza enquanto expressão da questão social e quando esta emergia para a sociedade, era tratada como “caso de polícia” e problematizada por intermédio de seus aparelhos repressivos” (LONARDONI; GIMENEZ; SANTOS, 2006, p.1).

A sociedade brasileira, antes de 1930, atuava frente aos problemas sociais convergentes com “A interpretação da questão social como caso de polícia orientava as intervenções tanto de organizações públicas quanto das organizações da sociedade civil, marcadas pela fragmentação, imediatismo e inclinação humanista” (ARCOVERDE, 2006, p.27).

Nos anos 1970 no Brasil percebe-se o reconhecimento de que as questões básicas relativas à pobreza¹² não estavam sendo equacionadas como resultado do crescimento econômico. Dessa forma, a pobreza foi, em certo período histórico, considerada como um fenômeno natural, resultado do baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas e concebida como responsabilidade individual. Tem como

¹¹ A questão social é aqui entendida como: [...] conjunto das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção contraposto a apropriação privada da própria atividade humana- o trabalho-, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. (IAMAMOTO, 2001, p.16).

¹² A pobreza aqui entendida como um fenômeno complexo, definido genericamente como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Depende basicamente do padrão de vida e da forma como as necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. “Ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (ROCHA, 2006, p.10).

significado a negatividade, “falta” de algo que é necessário para a sobrevivência (GARCIA; TUMOLO, 2009).

Segundo Piana (2009) a política social surge no capitalismo com as mobilizações operárias e a partir do século XIX com o surgimento desses movimentos populares, é que ela é compreendida como estratégia governamental. Dessa forma, pode-se afirmar que não há política social desligada das lutas sociais. De modo geral, o Estado assume algumas das reivindicações populares, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais dizem respeito inicialmente à consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores.

Com o avanço das ideias neoliberais, ganha espaço o discurso vitorioso do capitalismo. Segundo Piana (2009) tem-se uma realidade ideológica em defesa dos interesses do capital, favorecendo grupos monopolizados, em detrimento dos trabalhadores, realidade essa, velada por um discurso de direitos individuais, tem-se a naturalização da desigualdade social, a busca pela eficiência e competitividade no mundo da globalização. Desse modo, a autora reflete:

O maior impacto da globalização se manifesta na desregulamentação da força de trabalho, no achatamento de salários e no aumento do desemprego. Esta é a face perversa da globalização, pois em vez de traduzir melhores condições aos povos, ela vem trazendo a globalização da indiferença com os excluídos (SPOSATI, 2000, p.64).

Vale destacar ainda, que as políticas sociais no contexto neoliberal, introduz uma função compensatória, de acordo com Piana (2009, p.35) “A começar pela função social, afirma-se que as políticas sociais têm por objetivo o atendimento redistributivo dos recursos sociais, por meio de serviços sociais e assistenciais, para um complemento salarial às populações carentes”.

No Brasil, “falar sobre direitos e sua relação com a totalidade da vida social pressupõe considerar os indivíduos em sua vida cotidiana, espaço-tempo em que as expressões da questão social se efetivam, sobretudo, como violações de direitos” (BERING; SANTOS, 2009, p.276). O desenrolar das políticas sociais, voltadas para suprir as demandas trazidas pelo capital, denotam um possível enfrentamento a vulnerabilidade social¹³ instaurada frente a um Estado de ideário neoliberal.

¹³ De acordo com Sposati (2009, p.23): “O exame da vulnerabilidade social diz respeito à densidade e intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagirem e enfrentarem um risco, ou

O enfrentamento da chamada “questão social” requer desvelar sua égide e romper com as armadilhas trazidas pelo sistema capitalista vigente, uma vez que entender a realidade objetivamente é um grande desafio, “quando os direitos são conquistados e regulados na forma da lei, isso não significa a superação nem da desigualdade social nem das formas de opressão vigentes da vida cotidiana” (BERING; SANTOS, 2009, p.280).

A reorientação neoliberal propiciou às políticas sociais públicas presentes na socialdemocracia, e que segundo Pereira (2008, p.109) “sofreram uma forte guinada para a direita, tanto no que concerne à sua concepção, gestão e institucionalidade quanto ao seu financiamento”. A autora enfatiza ainda que, tais políticas estão submissas às regras do mercado, que por sinal regula a economia e a sociedade.

No cerne das políticas sociais públicas (no caso a assistência social) são consideradas pelo Estado “como uma área específica de despesa governamental sob diferentes denominações [...] Com isso, a assistência social tanto se qualifica como um subprograma de uma política de saúde, habitacional, educacional, como uma área específica da política social” (SPOSATI, et. al, 2010, p.59).

Para Silveira Jr. (2016, p.152) “o significado social das políticas sociais despontam inicialmente articuladas ao debate sobre o novo estatuto alcançado pela assistência social. Predomina um trato indistinto para os conceitos “política social”, “direitos sociais” e “proteção social””.

A incorporação dos serviços sociais como direitos sociais, pode ser observado, na seguinte afirmativa “os serviços sociais são uma expressão concreta dos direitos sociais do cidadão, embora sejam efetivamente dirigidos àqueles que participam do produto social por intermédio da cessão de seu trabalho, já que não dispõe do capital nem da propriedade de terra” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p.91).

A Assistência Social no Brasil assume o status de política social inscrita no âmbito da Seguridade Social, por isso é de fundamental importância estudar sua trajetória no país. A Constituição Federal de 1988 é um marco essencial desse processo, pois reconhece a assistência social como direito social que, em conjunto com as políticas de Saúde e de Previdência Social, compõem o sistema de seguridade social brasileiro.

mesmo, de sofrer menos danos face a um risco. Para alguns seria até a vivência às situações de quase risco”.

Além disso, em 1993 é deferida a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que segundo Yasbek (2004, p.13) “A LOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem”.

Neste sentido a Política de Assistência Social, surge como modelo de política social, inserida no sistema de seguridade social brasileiro, congregando as demandas presentes da sociedade capitalista, objetivando “tornar claras” suas diretrizes na execução da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Ainda que se apresente como alternativas imediatistas para enfrentamento à pobreza. O objetivo maior dessa política social é “minimizar” as vulnerabilidades sociais que atingem às famílias, indivíduos no território específico, congregando esforços dos entes governamentais para sua efetivação.

No que diz respeito aos princípios e diretrizes do Sistema Único da Assistência Social - SUAS verifica-se que eles apontam para a universalização do sistema; a territorialização da rede; a descentralização político-administrativa; a padronização dos serviços de assistência social; a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos; a garantia da proteção social; a substituição do paradigma assistencialista e a articulação de ações e competências com os demais sistemas de defesa de direitos humanos, políticas sociais e esferas governamentais.

Na direção de tais princípios entende-se que a proposta do SUAS é um avanço importante e solidifica um modelo que permite a efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência, em conformidade com a LOAS (1993). O princípio organizativo da Assistência Social baseado num modelo sistêmico aponta para a ruptura do assistencialismo, da benemerência, das ações fragmentadas, sobretudo, dos interesses coronelistas e eleitoreiros. A LOAS (1993) afirma a Assistência Social como uma política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos e cidadãs, com a afirmação do controle social por parte da sociedade civil.

Permeada de marcos legais¹⁴ que orientam e demarcam suas ações, a Política

¹⁴ Constituição Federal de 1988; Lei Orgânica de Assistência Social (1993); Política Nacional de Assistência Social (2004); Norma Operacional Básica do SUAS (2005); NOB- RH (2006); Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Lei 109,2009; e Estatutos como o da Criança e do Adolescente; Pessoa Idosa, dentre outros.

de Assistência Social foi formulada para “amenizar” as condições gerais de vida dos que não possuem o “padrão de vida estabelecido pelo capital”, um exemplo é a consolidação dos serviços e programas trazidos pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e as condicionalidades de participação.

Ao mesmo tempo, em que a Política de Assistência Social se afirma enquanto um direito assegurado, observam-se seus gestores, utilizando-se de mecanismos para implantar ações imediatistas e, por vezes, retrocedendo direitos a favor das ações político-partidárias, um exemplo nítido pode ser verificado no campo da filantropia e caridade, no caso dos benefícios eventuais, como o auxílio funeral e doações de cestas básicas, estes são direitos mascarados como “favor” nas inúmeras gestões municipais.

Para Montaño e Duriguetto (2011, p.306) “O que na realidade está em jogo não é o âmbito das organizações (terceiro setor, em contraposição ao Estado ou mercado), mas a modalidade, os fundamentos e responsabilidades inerentes à intervenção e respostas para a “questão social””.

Por fim, corroborando com Montaño (2012, p.285) “as políticas sociais e direitos sociais, políticos e trabalhistas representam também conquistas dos trabalhadores e setores subalternos, que podem diminuir, mas jamais eliminar as desigualdades”, uma vez que estas são inerentes ao sistema capitalista vigente.

Desse modo, e considerando a configuração atual da assistência social no Brasil, sob um contexto de desmonte dos serviços socioassistenciais¹⁵, e particularizando ainda o estado de Pernambuco, torna-se necessário compreender e aprofundar os conhecimentos sobre a configuração da proteção social especial de média complexidade, considerando as especificidades dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social de âmbito regional.

¹⁵ O então vice-presidente da República Michel Temer assumiu o cargo de presidente da república em 31 de agosto de 2016 após o afastamento da presidente Dilma Rousseff em consequência da aceitação do processo de impeachment pelo Senado Federal. Em sequência, Temer facilita a Emenda Constitucional Nº 95, 2016, que “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências”, na qual cortou os gastos sociais (saúde, educação e assistência social) por 20 anos, resultando na estagnação de vários serviços pertencentes as políticas sociais.

2. A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PERNAMBUCO: PARTICULARIZANDO OS CREAS REGIONAIS

“Brasil! Mostra tua cara; quero ver quem paga; pra gente ficar assim; Brasil! Qual é o teu negócio? O nome do teu sócio? Confia em mim” (MÚSICA BRASIL, CAZUZA, GEORGE ISRAEL E NILO ROMERO, 1988).

Não há dúvidas que a política de assistência social vem assegurar e ampliar as rupturas com o assistencialismo, a caridade, a filantropia e os demais “ismos” e caracteres perpetuados ao longo dos anos como elemento intermediário na cultura “clientelista” nos estados brasileiros.

Se tratando de uma política relativamente nova, deliberada em 2004, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS traz em seu pilar o Sistema Único da Assistência Social- SUAS, que organiza os serviços socioassistenciais em três funções basilares: vigilância social¹⁶, proteção social e defesa social e institucional¹⁷.

Ainda no contexto da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) observa-se que a mesma “situa a Assistência social como Proteção Social não contributiva, apontando para a realização de ações direcionadas para proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento de necessidades individuais ou sociais” (COUTO; YAZBEK e RAICHELIS, 2012, p. 63).

¹⁶ Refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados as situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos, vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade; preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apatiação fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos (PNAS, 2004, p.34) .

¹⁷ A proteção básica e especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais a serem assegurados na

operação do SUAS a seus usuários:

- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos;
- Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade;
- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas;
- Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses;
- Direito do usuário à oferta qualificada de serviço;
- Direito de convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p.34-35).

Em se tratando da rede de proteção social, Sposati (2009, p.21) expõe que para estruturar esse sistema, antes de tudo, “significa prevenção, o que supõe a redução da fragilidade aos riscos, que podem ser permanentes ou temporários, e que passam a fazer parte do exame da questão do enfrentamento de riscos sociais”. Neste sentido, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004, p.31) sistematiza a proteção social enquanto política garantidora da segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; e, de convívio ou vivência familiar.

A proteção social pressupõe ainda, de acordo com Jaccoud, Silva e Beghin (2009), tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, requer apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social¹⁸ como a de direitos sociais¹⁹.

No caso brasileiro, o sistema de proteção social, conforme Jaccoud, Silva e Beghin (2009) está organizado em três pilares. O primeiro é constituído pela política de previdência social, que tem caráter predominantemente contributivo. O segundo pilar da seguridade social é a política de saúde, caracterizada pelo acesso universal e regida pelos princípios da equidade e da integralidade, implementada por meio do Sistema Único de Saúde – SUS. O terceiro pilar é constituído pela Política de Assistência Social, de caráter não contributivo, acessível a todos os que dela necessitarem e operacionalizado pelo Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

O conteúdo da Assistência Social se materializa como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro, no âmbito da Seguridade Social, a partir da *Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004* que aprovou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Segundo a NOB/SUAS:

A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à

¹⁸ A Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, afirma que toda a pessoa tem direito à segurança social (Art.º 22º) e enuncia que esse direito geral se traduz no direito à assistência médica e serviços sociais necessários, no direito à segurança social no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e perda de meios de subsistência (art.º 25º).

¹⁹ De acordo com a Constituição Federal de 1988, no Capítulo II, Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação efetiva, biológica e relacional (BRASIL, 2005, p. 16).

Assim, na PNAS (2004) o Sistema Único da Assistência Social - SUAS visa garantir a proteção social para os cidadãos a que dela venham necessitar, além disso, assinala os níveis de proteção social em: básica e especial, tendo como direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania.

Ainda, com relação à proteção social, dentro da Política de Assistência Social, a matricialidade sociofamiliar é o eixo central, compreendendo que a família é uma instituição mediadora “das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida” (PNAS, 2004, p.90). Nesse sentido, os programas e serviços deverão ser direcionados para o atendimento à família, reforçando-a enquanto um dos pilares da rede de proteção social.

Nesta perspectiva uma característica marcante nas políticas sociais no Brasil, se exemplifica pela:

[...] retomada da família, sua valorização e a potencialização de suas funções protetivas que são retratadas em todas as políticas sociais contemporâneas e, com isso, as funções clássicas do cuidado, da assistência e da educação. O apelo geralmente é mais moral do que fundamentado nas reais condições das famílias de exercerem esses papéis (TEIXEIRA, 2016, p.31).

É notório que esse sistema organizado de proteção social não se constituiu como resposta imediata às demandas da população. Estes resultam de lutas e embates políticos no campo da assistência social que garantiram condições políticas e institucionais para que esta se apresentasse enquanto um direito de “cidadania”. É o que se observa na seguinte passagem,

[...] os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a pelo menos três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2004, p.16).

À vista do exposto por Jaccoud, Silva e Beghin (2009), a proteção social, no

Brasil, trata duas formas de atenção, sendo elas: os benefícios e os serviços. O primeiro se refere à transferência em espécie fora da relação de trabalho ou da legislação social do trabalho para atender a determinadas situações de vulnerabilidade, operando como substitutivo ou complementarmente à remuneração vinda da ocupação/renda da família. O segundo se refere a um conjunto de atividades prestadas em um determinado local de trabalho que se destinam a prover determinadas atenções, desenvolver procedimentos com e para pessoas, afiançar aquisições. Os serviços produzem bens e se caracterizam em modalidades, a partir desses bens, que atendem a determinadas necessidades com esse objetivo.

Em se tratando da Política de Assistência Social e os seus níveis de proteção social estabelecidos, tem-se:

A Proteção Social Básica, prevenindo situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Sendo destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou, fragilização de vínculos afetivos. A *Proteção Social Especial*, que é modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e a indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por decorrência de abandono, maus-tratos físicos, e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. A *Proteção Social Especial* está dividida em dois níveis de complexidade: a média e a alta complexidade. A execução dos serviços ligados à Proteção Social Especial requer acompanhamento individual e a construção de soluções protetivas (PNAS, 2004, p. 33-36).

A execução da proteção social se materializa, segundo a PNAS (2004), através das unidades públicas estatais denominadas dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), que são unidades públicas de base municipal ou regional, situados em áreas de risco social. Além disso, os serviços devem ocorrer de forma articulada com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, dentre outros serviços socioassistenciais e outras políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social.

Sobre a política de assistência social no estado de Pernambuco, destacam-se algumas nuances, dentre elas a implantação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social em âmbito Regional, bem como alguns programas governamentais, como destaque nos próximos tópicos.

No cenário atual no estado de Pernambuco, pode-se observar, segundo a

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério do Desenvolvimento Social – SAGI/MDS (2018), o seguinte panorama dos serviços implantados como referência da Política Nacional de Assistência Social (2004):

Quadro 01 – Serviços Socioassistenciais financiados pelo MDS - 2018

Estados da Região Nordeste	Nº DE CRAS	Nº DE CREAS Municipais	Nº DE CENTROS POP	Unidades de Acolhimento Institucional
PERNAMBUCO	328	182	08	138

Elaboração própria de acordo com o site do SAGI/MDS, 2018.

Nota-se que o número dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS com 328 (trezentos e vinte e oito) unidades são bem superiores ao número dos Centros Especializados da Assistência Social – CREAS com 176 (cento e setenta e seis) unidades implantadas até a presente data.

Outro ponto que merece destaque é o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que, segundo o SAGI (2018) ultrapassa a margem de 1.151.008 (um milhão cento e cinquenta e um mil e oito) um percentual estimado de 34,98% da população pernambucana.

Verifica-se que até o mês de outubro/2018, segundo a SAGI /MDS (2018), foram repassados via Fundo de Assistência Social Municipal/Estadual para o estado pernambucano um montante de R\$ 133.925.019,31 (cento e trinta e três milhões novecentos e vinte e cinco mil dezenove reais e trinta e um centavos) para execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

Os recursos mencionados possuem considerável importância para a manutenção dos serviços mencionados no *Quadro 01*, uma vez que, são aqueles que atendem diretamente a população usuária, que atualmente, somam aproximadamente quase dois milhões em solo pernambucano, considerando as que estão em situação de pobreza²⁰.

Assim, ao mesmo tempo em que as taxas de pobreza se elevam, crescem os

²⁰ No que diz respeito, a pobreza, observa-se, segundo Rocha (2006) que a *pobreza absoluta* está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. Com relação ao conceito de *pobreza relativa* define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social

números de serviços socioassistenciais, voltados para mediar os conflitos entre os mais vulneráveis socialmente e, as problemáticas sociais ainda se apresentam como desafios no seu enfrentamento, uma vez que “quando os direitos são conquistados e regulados na forma da lei, isso não significa a superação nem da desigualdade social nem das formas de opressão vigentes da vida cotidiana” (BEHRING; SANTOS, 2009, p.280).

2.1 O Sistema de Proteção Social Especial de Média Complexidade Gerenciado pelo Estado de Pernambuco

O fio condutor que move a proteção social especial de média complexidade é aquele cuja vinculação familiar ainda existe, de tal forma, que essa rede de proteção possa garantir a manutenção de uma “família” para que a mesma não necessite da institucionalização estatal.

Alguns critérios são levados em consideração para que esses usuários possam ser encaminhados e/ou procurem os serviços dessa proteção. Os públicos-alvo dos serviços de média complexidade são: crianças, adolescentes, jovens, idosos e portadores de deficiência, nas várias situações que caracterizam risco pessoal e social, em decorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de drogas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua e de trabalho infantil.

A *Proteção Social Especial* tem ainda por direção afiançar acolhimento e desenvolver atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos para possibilitar a reconstrução de vínculos sociais e conquistar maior grau de independência individual e social. Ainda visa defender a dignidade e os direitos humanos e monitorar a ocorrência dos riscos e do seu agravamento. Este campo de proteção na assistência social se ocupa das situações pessoais e familiares com ocorrência de vitimizações e agressões, cujo nível de agravamento determina seu padrão de atenção.

A PNAS (2004) cita os equipamentos que compõem a rede da Proteção Social Especial, os autores Colin e Silveira (2007), a partir dos equipamentos socioassistenciais citados na referida política, os caracterizam:

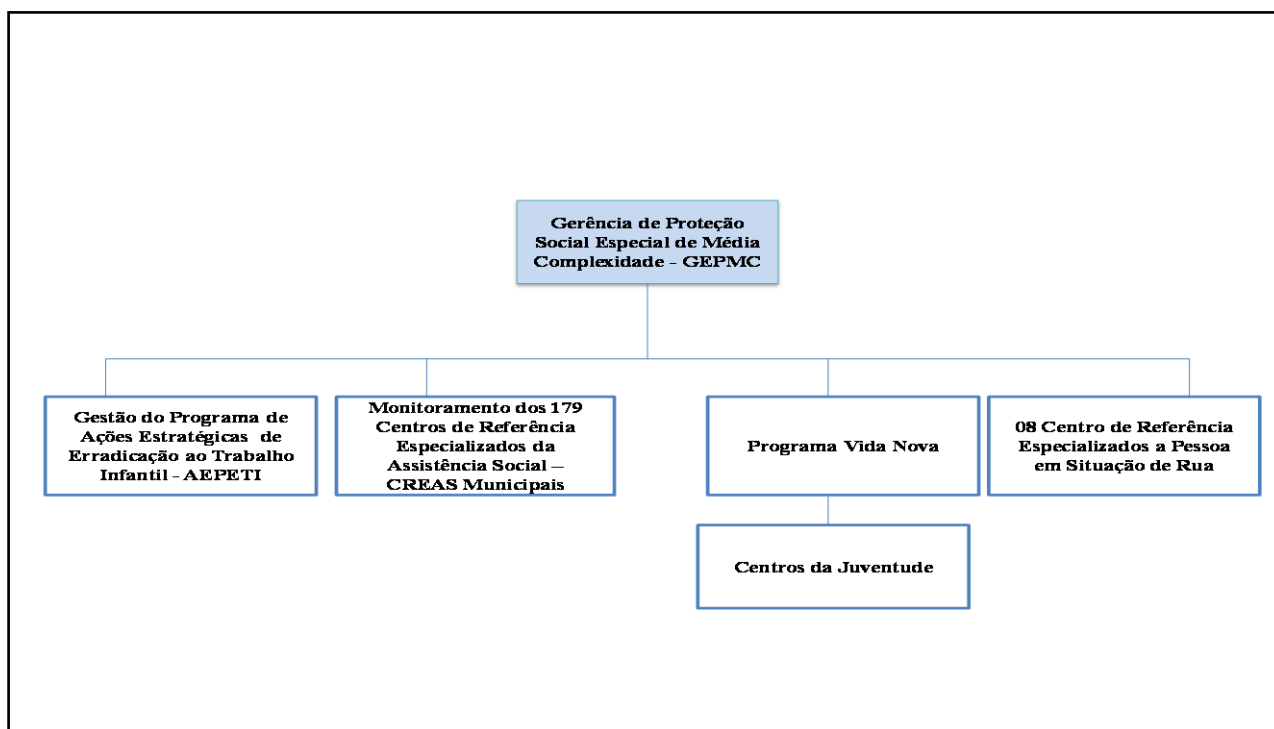
- O Centro Dia que se caracteriza pela permanência diurna de pessoas idosas e com deficiência que, por suas carências familiares, sensitivas e funcionais, não podem ser atendidas em seu próprio domicílio ou por serviços comunitários;
- A Casa de Acolhida (passagem) provê acolhimento temporário de pessoas em situação de rua ou de violência, bem como atender a população itinerante ou grupos em situação de emergência social;
- O Centro de Atendimento Especializado à Criança e ao Adolescente, onde há o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social;
- Os CREAS, que congregam um ou mais serviços de proteção social especial de média complexidade, referenciando determinado número de usuários por territórios no âmbito local ou de abrangência regional.

Em se tratando da prestação de serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade – PSEMC através dos atendimentos a famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, o estado de Pernambuco desde 2008 vinha desenvolvendo ações no sentido de organizar a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas.

Diante do exposto até meados de 2016, o estado pernambucano, operacionalizava a PSEMC através dos serviços do Programa Vida Nova, que se subdivide em: serviços de aproximação de rua e nos Centros da Juventude; dos CREAS, sendo eles os CREAS Regionais, foco da atenção no âmbito estatal, CREAS Municipais e os Centros POP; além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que é operacionalizado através do monitoramento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, por meio das Ações Estratégicas do PETI, o AEPETI.

Destarte, a partir do ano de 2017, após o fechamento dos 13 (treze) CREAS Regionais, observa-se a estrutura da PSEMC do Estado de Pernambuco no seguinte organograma:

Figura 03 – Organograma dos Serviços e Programas Da Proteção Social Especial de Média Complexidade



Fonte: Elaboração própria, com base no site do SIGAS/PE, 2018. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br>.

As atividades e serviços, desenvolvidos pela equipe da Proteção Social Especial do governo do Estado de Pernambuco no eixo da proteção social especial, se apresentam de maneira incipientemente articulada e tem a finalidade de atingir o campo dos direitos sociais que envolvem tanto as demandas individuais quanto as demandas coletivas do público ao qual se destina os serviços dessa modalidade de proteção.

No sentido de atingir o campo dos direitos sociais e reverter o quadro de fragilidade e risco pessoal e social em que se encontram os destinatários da proteção social especial, os programas e serviços em âmbito estatal apresentam objetivos e características bem definidas. Apresentaremos, a seguir, alguns Programas e Serviços de relevância à consecução dos objetivos assistenciais:

O Programa Vida Nova compõe-se de um conjunto de ações socioassistenciais e socioeducativas, ofertadas por meio de serviços estruturados que tem como foco a promoção, proteção e garantia de direitos dos adolescentes, jovens e adultos em situação de risco pessoal e social, atuando em articulação com a rede

socioassistencial, sistema de garantia de direitos, rede de saúde, rede de educação e com as demais políticas públicas. O programa atende prioritariamente àqueles que se encontram em situação de rua, com laços familiares fragilizados, vítimas de violência, abuso e, ou, exploração sexual, em situação de trabalho infantil, adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (PSC e LA), além de usuários de drogas.

O Centro Especializado da Assistência Social - CREAS constitui-se numa unidade pública estatal, responsável pela oferta de atenções especializadas de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. O CREAS oferta acompanhamento técnico especializado, desenvolvido por uma equipe multiprofissional, de modo a potencializar a capacidade de proteção da família e favorecer a reparação da situação de violência vivida.

O CREAS possui como objetivos: fortalecer as redes sociais de apoio da família; contribuir no combate a estigmas e preconceitos; assegurar proteção social imediata e atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência visando sua integridade física, mental e social; prevenir o abandono e a institucionalização; fortalecer os vínculos familiares e a capacidade protetiva da família, além de prevenir a reincidência de violações de direitos. Seus serviços são destinados às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, com violações de direitos.

O Centro Especializado a Pessoa em Situação de Rua, designado como “Centro POP” representa espaço de referência para o convívio grupal, social e para o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Na atenção ofertada no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua devem-se proporcionar vivências para o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, a mobilização e a participação social.

Por fim, o PETI, programa que se constitui em âmbito nacional articulando um conjunto de ações que visam proteger e retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. Destacam-se como objetivos: reconhecer a criança e o adolescente como sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento; garantir os direitos da criança e adolescente retirados da exploração do trabalho precoce; proteger a criança e o adolescente de todas as formas de exploração do trabalho;

contribuir para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, oportunizando o acesso à escola formal, saúde, alimentação, esporte, lazer, cultura, bem como a convivência familiar e comunitária; e oferecer o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI, visando ainda, garantir espaços de participação e controle social da sociedade civil no enfrentamento do trabalho infantil.

Conforme ilustrado, observa-se como o estado de Pernambuco operacionaliza seus serviços e programas de média complexidade, bem como estes estão desenhados para os gestores e seus usuários.

2.2 A Regionalização da Média Complexidade em Pernambuco

2.2.1 Motivos da regionalização

De acordo com a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), o SUAS propõe-se identificar as problemáticas sociais, assinalando as necessidades dos municípios, ampliando a eficiência dos recursos financeiros e da cobertura social por meio de um modelo de sistema especificado como democrático e descentralizado com o propósito de ampliar a rede de proteção social brasileira. Tem como foco prioritário a atenção dos serviços, programas, projetos e benefícios às famílias, indivíduos e o território em que está inserido.

A discussão sobre a Proteção Social Especial no Brasil iniciou em 2001 a partir do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes - Sentinela, responsável por prevenir e dar enfrentamento a situações de “violência, ao abuso e a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Para tanto, investe recursos em projetos de organizações governamentais ou não que privilegiem, entre outros aspectos, o apoio psicossocial desses meninos e meninas e a mobilização da sociedade” (BRASIL, 2005, p.03).

A reflexão sobre as mudanças nos serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade se originou no Estado pernambucano a partir de 2004, ano da implantação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, bem como da instauração do Sistema único de Assistência Social - SUAS. De acordo com o panorama social descrito na Política Estadual de Assistência Social - PEAS (2008) e das pesquisas realizadas nas “Conferências Municipais de 2005”, que tiveram como

tema: “Fotografia da Assistência Social no Brasil”, os gestores, profissionais e participantes das Conferências, buscaram conhecer os agentes que ocasionavam os riscos e vulnerabilidades sociais existentes. Em Pernambuco, identificou-se a incidência de risco pessoal/social com as taxas de 70,8 % de risco na infância e 54,2% na adolescência.

O processo de regionalização da média complexidade no estado de Pernambuco resultou por dois motivos essenciais: primeiro pela necessidade de expansão da política estadual de assistência social em todo território pernambucano, fundamentada na perspectiva socioterritorial da PNAS (2004) e nas diretrizes do plano de governo do ex-governador Eduardo Campos e segundo pela falta de equipamentos de média complexidade nos 184 municípios do estado, pelos quais os dados de violações de direitos apontavam altos índices de risco e vulnerabilidade social.

Diante das repercussões provenientes das elevadas taxas de violências e/ou “violações de direitos” no ano de 2007 e pautado por uma gestão descentralizada e focalizada das políticas sociais, a Política Estadual de Assistência Social foi criada em 2008, o então governador Eduardo Campos decidiu expandir o campo de atuação da referida política, regionalizando a Proteção Social Especial de Média Complexidade, através dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social nas 12 (dozes) Regiões de Desenvolvimento²¹ presentes no Estado de Pernambuco.

Tratava-se, portanto, de dimensionar as demandas crescentes de violações de direitos no estado pernambucano, objetivando, conforme Edital/SEDAS 01/2009: prestar serviços à população com direitos violados e em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal. Além de prestar apoio aos municípios que não possuíam serviços especializados, bem como não apresentavam condições orçamentárias para assumir as ações especializadas na área da Assistência Social.

Em 2008, Pernambuco possuía um total de 76 municípios financiados pelo MDS com CREAS Municipal, visto que as demandas de vulnerabilidade social em

²¹ Localizados nas Regiões de Desenvolvimento (RD): RD 01 – Sertão do Itaparica (sede em Petrolândia); RD 02 – Sertão do São Francisco (sede em Petrolina); RD 03 Sertão do Araripe (sede em Ouricuri); RD 04 – Sertão Central (sede em Salgueiro); RD 05 Sertão do Pajeú (sede em Afogados da Ingazeira); RD 06 – Sertão do Moxotó (sede em Ibimirim); RD 07 – Agreste Meridional (sede em Garanhuns); RD 08 – Agreste Central (sede em Caruaru); RD 09 – Agreste Setentrional (sede em Bom Jardim); RD 10 – Mata Sul (sede em Palmares); RD 11 – Mata Norte (sede em Vicência); RD 12 – Região Metropolitana do Recife (RMR Norte – sede em Paulista e RMR Sul – sede em São Lourenço da Mata).

decorrência de: abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes; violência física, psicológica e negligência contra crianças, adolescentes e pessoa idosa; violência física e psicológica contra mulher, homem, população LGBT, população em situação de rua, dentre outras, vinham crescendo e o Estado não tinha o aparato para esse atendimento. A implantação dos CREAS Regionais, de acordo com as diretrizes apontadas na PEAS (2008) foi importante para o então atendimento a essas demandas.

Ressalta-se que o processo de implantação de um CREAS, é orientado pelas normativas, regulações e pactuações existentes na Política de Assistência Social. A implantação precisa considerar o diagnóstico socioterritorial com dados sobre a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, o levantamento das demandas e o mapeamento dos serviços, programas e projetos existentes no território.

Coube ao órgão gestor de Assistência Social, no caso, a SDSCJ do Estado de Pernambuco a realização desse diagnóstico que antecedeu a implantação do CREAS e que permitiu analisar a incidência das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos registradas pelos órgãos de proteção, defesa e responsabilização, e diversos outros aspectos, tais como: cultura e valores locais que favorecem a ocorrência e/ou recorrência das situações de violação; porte do município; densidade populacional; extensão territorial; fronteiras intermunicipais, interestaduais e internacionais; malha rodoviária; dentre outros. No contexto da implantação dos CREAS Regionais, pode-se ainda observar:

As informações que compõem o diagnóstico devem retratar a realidade e podem ser extraídas das estatísticas oficiais; do banco de dados do órgão gestor da Assistência Social, de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas setoriais; dos conselhos de políticas públicas e de direitos e das organizações não governamentais. Para além destas informações, a composição do diagnóstico poderá contemplar relatos e considerações das lideranças comunitárias, dos profissionais que já atuam nos territórios; dentre outras fontes de informações que estejam disponíveis e que contribuam para a compreensão do território e sua dinâmica (BRASIL, 2011, p.35).

Assim é possível afirmar que o diagnóstico é elemento indispensável para a definição do número de CREAS necessários para atender demandas observadas em cada município, bem como da abrangência de cada unidade, e das áreas para sua implantação, conforme, segue o quadro:

Quadro 02 – Implantação de um CREAS em consonância com o porte e o número de habitantes

PORTE DO MUNICÍPIO	NÚMERO DE HABITANTES	PARÂMETROS DE REFERÊNCIA
Pequeno Porte I	Até 20.000	Cobertura de atendimento em CREAS Regional; ou Implantação de 01 CREAS, quando a demanda local justificar.
Pequeno Porte II	De 20.001 a 50.000	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Médio Porte	De 50.001 a 100.000	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Grande Porte, Metrópoles e DF	A partir de 100.001.	Implantação de 01 CREAS a cada 200.000 habitantes.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/MDS, 2018.

É importante mencionar que o *quadro 02* apresenta os parâmetros de referência, sendo o diagnóstico socioterritorial e os dados de vigilância socioassistencial fundamentais para a definição mais apropriada do quantitativo de unidades CREAS necessários, considerando a realidade de cada território.

Ainda de acordo com o exposto, o território e suas especificidades constituem elementos de fundamental importância para a definição do melhor lugar para implantação de um CREAS, mas também para definição e organização dos serviços e do trabalho social a ser desenvolvido no equipamento social.

Nesta perspectiva o projeto de “criação dos CREAS” de âmbito regional considerou o sentido da regionalização, exposto na Política Estadual da Assistência Social – PEAS (2008). Segundo a referida política, era de atribuição da Secretaria Executiva de Assistência do Estado de Pernambuco planejar e apoiar a execução da política estadual de amparo e assistência às crianças, aos adolescentes, aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência.

O processo de implantação dos 13 (treze) CREAS Regionais, em seus municípios-sede eleitos e pactuados em reuniões com a Comissão Intergestora Bipartite–CIB (gestores municipais e estaduais) prolongou-se por 03 (três) anos de 2009-2012 até que a última unidade fosse contemplada. O quadro abaixo apresenta

informações sobre as datas de implantação, bem como o quantitativo de municípios referenciados por cada Regional:

Quadro 03 - Informações sobre a implantação dos 13 CREAS Regionais em Pernambuco

CREAS Regional	Data de Implantação	Nº de Municípios na Área de Abrangência
Agreste Setentrional (sede- Bom Jardim)	26.03.2009	19
Mata Norte (sede – Vicência)	16.07.2009	19
Sertão Central (sede – Salgueiro)	27.08.2009	08
Sertão do Araripe (sede – Ouricuri)	14.09.2009	10
Sertão do São Francisco (sede – Petrolina)	02.02.2010	07
Região Metropolitana Norte (sede – Paulista)	20.12.2010	07 (+ Distrito Estadual de Fernando de Noronha)
Região Metropolitana Sul (sede – Inicialmente em Jaboatão dos Guararapes e em 2013 Mudou-se para São Lourenço da Mata)	22.03.2011	07
Agreste Central (sede – Caruaru)	18.07.2011	26
Sertão do Moxotó (sede– Ibimirim)	09.09.2011	07
Sertão do Itaparica (sede – Petrolândia)	05.11.2011	07
Mata Sul (sede – Palmares)	15.05.2012	24
Agreste Meridional (sede – Garanhuns)	12.07.2012	26
Sertão do Pajeú (sede – Afogados da Ingazeira)	13.07.2012	17

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios gerenciais da SDSCJ/SEAS/GPSEMC, 2012.

Compreende-se que essas unidades referenciadas pelas RD's do Estado foram planejadas e executadas para atender um determinado pleito, em conformidade com os relatórios de gestão da Gerência de Proteção Especial/Secretaria Executiva de Assistência Social (2007-2008), mas também, assimilavam as demandas presentes em seus territórios de atuação, como por exemplo, o “fortalecimento da rede socioassistencial”, que tinha por objetivo dentro dos municípios de abrangência, criar e fortalecer as articulações com os serviços socioassistenciais (CRAS, Unidades de Acolhimento Institucional, Organizações Não

governamentais, dentre outros) e o Sistema de Garantia de Direitos (Vara da Infância e Adolescência, Conselho Tutelar, Ministério Público, Delegacias, dentre outros).

O incentivo para a ampliação da Proteção Social Especial de Média Complexidade pode ser observado no orçamento do Plano Plurianual - PPA de 2012-2015 do segundo governo do ex-governador Eduardo Campos como estratégia baseado na descentralização das políticas sociais, no caso a Política Estadual de Assistência Social (2008), que naquele dado momento histórico, estava pautada numa gestão “descentralizada e participativa”²².

Nestes termos, corroborando com a autora sobre a descentralização de um governo, observa-se:

[...] o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias[...] dos atributos estruturais de estados e municípios. Inversamente, na ausência de programas que gerem tais incentivos, os recursos dos cofres locais serão disputados pelas demais áreas possíveis de aplicação (ARRETICHE,1999, p.119).

Corroborando com a autora o processo de descentralização está vinculado não só as questões das ofertas dos serviços nos territórios, mas também aos recursos. Descentralizar, retira do Estado demandas de sua responsabilidade, revertendo-as para os municípios, que por sua vez, nem sempre possuem condições estruturais para atender.

No PPA (2012-2015) pode ser visualizado no eixo sobre a “expansão da rede de proteção social”, as seguintes metas: Implantação de Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS Regionais; Co-financiamento das ações do Sistema Único da Assistência Social dos municípios de Pernambuco e apoio à implantação de CREAS municipais.

²² Esse modelo estava exposto no plano de governo - do ex-governador Eduardo Campo 2007 – 2010 e na Política Estadual de Assistência Social – PEAS (2008) com base no Sistema Único da Assistência Social que prevê: gestão descentralizada e participativa da assistência social e define que a instância de financiamento é representada pelos fundos de assistência social nas três esferas de governo. Desse modo, a instituição de tais fundos como unidades orçamentárias deve alocar recursos destinados as ações dessa política, garantindo a diretriz do comando único e da primazia da responsabilidade do Estado, conforme preconiza a LOAS (1993).

A prestação dos serviços dos CREAS Regionais era de responsabilidade do Estado de Pernambuco. Os serviços eram executados por meio de Organização Social - OS contratada e assinada pela Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude, mediante Edital de Seleção Pública através de Termo de Parceria. Dessa forma, a Organização Social que executava os serviços dos CREAS Regionais garantia os recursos materiais, humanos e recursos para as ações de campo.

2.1.2 O panorama pós-regionalização

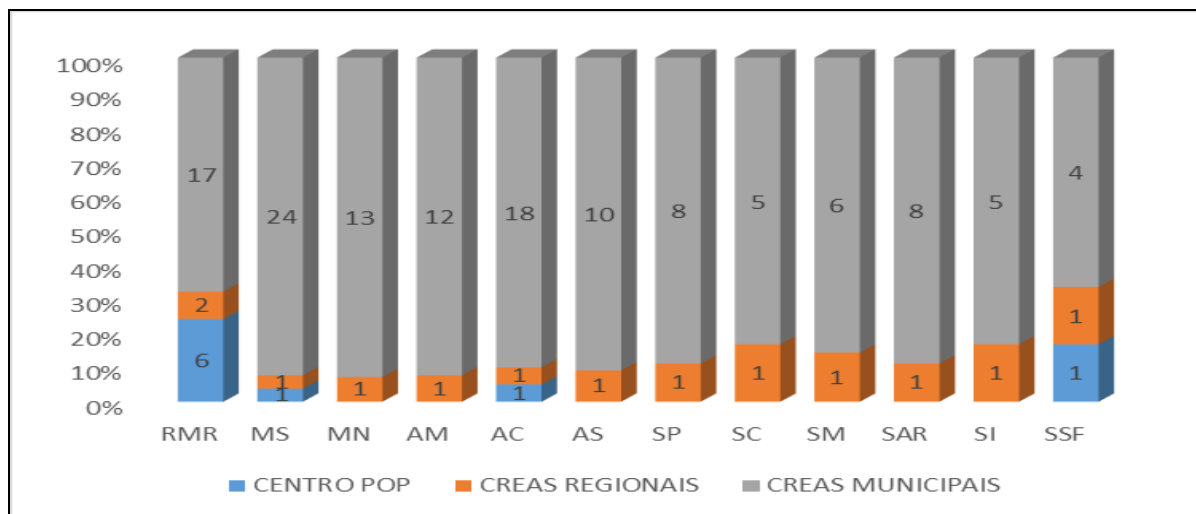
A gestão e funcionamento dos chamados CREAS Regionais, de acordo com as normativas expostas no Caderno CREAS (2011) compreendem um conjunto de aspectos, tais como: infraestrutura e recursos humanos compatíveis com os serviços ofertados, trabalho em rede, articulação com as demais unidades e serviços da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, além da organização de registros de informação e o desenvolvimento de processos de monitoramento e avaliação das ações realizadas.

Conforme os dados obtidos nos relatórios desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos - SEDSDH²³ no período de 2007 a 2016, a primeira etapa do processo de implementação dos CREAS Regionais no Estado de Pernambuco foi realizada, especificamente pela Secretaria Executiva de Assistência Social (SEAS).

Conforme ilustrado na figura abaixo, observa-se o quantitativo de CREAS em todo estado pernambucano até junho de 2016:

²³ Atual Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude - SDSCJ

Figura 04 – Número de CREAS em Pernambuco por Região de Desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria com base no site do SIGAS/PE, 2017. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br>.

Conforme ilustrado até o primeiro semestre de 2016 o Estado de Pernambuco possuía um total de 130 CREAS Municipais, 13 CREAS Regionais e 09 Centros POP, além disso, haviam mais dois programas, um de âmbito estadual e outro federal de média complexidade presentes em Pernambuco: o Programa Vida Nova e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, conforme já mencionado no tópico 2.1.

Para a implantação dos CREAS Regionais vigentes no Estado de Pernambuco, em conformidade com as RD's (Região de Desenvolvimento) foram seguidas etapas necessárias²⁴, tendo em vista o cumprimento das exigências²⁵ para instalação da Unidade em determinado território e a oferta de serviço (s), conforme preconiza o MDS.

No Estado de Pernambuco os treze CREAS Regionais eram denominados e localizados, conforme o mapa a seguir:

²⁴ As etapas da implantação, de acordo com as legislações direcionadas a gestão pública, iniciou, em primeira instância: decisão junto aos gestores municipais dos territórios, onde seriam implantados os 13 CREAS Regionais; publicação de edital de chamamento público; elaboração de contrato com a OS; Contratação de pessoal e alocação dos recursos materiais necessários para execução dos serviços.

²⁵ Os locais onde seriam instalados cada CREAS Regional, deveriam seguir os padrões mínimos de acessibilidade e salas de atendimento específicas, de acordo com as regras da ABNT.

Figura 05 – Áreas de atuação dos 13 CREAS Regionais



Fonte: SIGAS-PE, 2017. Disponível em: <<https://www.sigas.pe.gov.br>>

A implementação da regionalização dos Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) dispõe de uma cooperação federativa, que envolve a elaboração de acordos e compromissos intergovernamentais firmados para o cumprimento das responsabilidades. Sua oferta constituiu um compromisso do Governo Estadual no período ressaltado da implantação para atender às necessidades da proteção social especial de média complexidade em todo território especificado acima.

Conforme observado, o Termo de referência da execução dos 13 CREAS Regionais publicado em 2012, apresentou como eram norteados o funcionamento desses 13 equipamentos regionais, com algumas ressalvas, que os diferenciam da execução municipal: executados por meio de uma organização social, através de processo licitatório; as equipes profissionais eram compostas por 16 componentes; foram implantados para fortalecer a rede socioassistencial de sua área de abrangência e atender os municípios que não possuíam CREAS Municipal; eram pontes diretas de visitas domiciliares de outras Secretárias Executivas do Governo do Estado de PE; eram articuladores de eventos regionalizados e, sobretudo, realizavam ações (seminários, palestras, etc.) com as temáticas referentes as violações de direitos.

Diante de um contexto social, econômico e, sobretudo, político, no que diz respeito a oferta regionalizada da Proteção Social Especial de Média Complexidade, em 2016 ocorreram discussões com os gestores estaduais sobre a necessidade do real funcionamento desses equipamentos, uma vez que a prioridade, segundo a PNAS (2004) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) seriam o atendimento direto especializado a famílias e indivíduos, através do PAEFI, e eram observadas a realização de atividades que conotavam como uma “assessoria técnica” aos municípios, ações de cunho da Proteção Social Básica e, até mesmo “campanhas político-partidárias”, quando solicitado.

No que se refere as ações de assessoria técnica, os CREAS Regionais, auxiliavam os equipamentos socioassistenciais dos municípios de abrangência, nos encaminhamentos dos seus usuários, tiravam dúvidas acerca de preenchimento de relatórios mensais, dentre outras atividades que são de maior responsabilidade das equipes de gestão do Estado. Além disso, para cumprir as metas propostas esses centros acabavam realizando ações preventivas como: palestras, seminários e campanhas socioeducativas, tarefas essas que são do perfil de atendimento dos Centro de Referência da Assistência Social - CRAS.

Vale destacar ainda que, secretários da pasta, secretários executivos e gestores da política de assistência social de âmbito estatal se utilizavam desses serviços para suas possíveis candidaturas políticas, pois em suma, os cargos comissionados são assumidos por profissionais que possuem ligações partidárias com a gestão governamental.

Decerto que foi conveniente para os municípios-sede receberem esses centros especializados, pois também se utilizam desses para as práticas “assistencialistas”, de acordo com, Sposati [et. al] (2010, p.67) “Os estigmas criados historicamente em torno da prática da assistência social mantêm-se num círculo vicioso e fechado de auto-reprodução. Não há reflexão teórica, base necessária de realimentação crítica”.

Desse modo, pode-se dizer que o foco desses centros regionalizados eram atender as demandas latentes de violação de direitos nos territórios, nos quais foram designados, além disso a implantação desses centros nas dez regiões de desenvolvimento do estado pernambucano, cumpria a premissa de descentralização estabelecida pelo ex-governador Eduardo Campos. Ao mesmo tempo em que, esses serviam de sede para indicações políticas, em relação aos profissionais que ali atuavam, bem como nas prioridades de atendimento à população.

2.2A atuação dos CREAS Regionais no Estado de Pernambuco

No decorrer dos setes anos desde a implantação do primeiro CREAS regionalizado em 2009, as atividades desses centros tinham por embasamento legal as normativas estabelecidas na PNAS (2004) e nas demais legislações consoantes com a execução dos serviços socioassistenciais, destaca-se no seguinte exemplo:

Os serviços socioassistenciais da proteção social especial são ofertados pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS às famílias que enfrentam situações de maior risco social ou pessoal, tais como a exploração sexual, o trabalho infantil ou a violência doméstica, sendo assegurados atendimentos individualizados e com privacidade (FIGUEIREDO,2018, p.59).

Ressalta-se que em relação aos atendimentos, o público-alvo das ações/atividades/serviços dos CREAS Regionais, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Lei,109 de 2009) era a população em geral, famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de:

- Violência física, psicológica e exploração econômica;
- Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual;
- Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto – Liberdade Assistida e/ou Prestação de Serviço à Comunidade;
- Tráfico de pessoas;
- Situação de rua e mendicância;
- Abandono e/ou negligência;
- Vivência de trabalho infantil;
- Usuários de substâncias psicoativas;
- Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/ etnia;
- Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/ submissões a situações que provocam danos e agravos a condição de vida que impede indivíduos e famílias de usufruir autonomia e bem-estar.

Além disso, para além dos serviços especificados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), os 13 CREAS Regionais atuavam como articuladores da rede socioassistencial e de apoio, desenvolvendo a intersetorialidade no atendimento das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e/ou social, com especial atenção nas situações acima elencadas, no que tange a:

- ✓ Formação continuada de seu corpo técnico, seja por meio de orientações e visitas com o intuito de aprimorar o serviço ofertado;
- ✓ Assessoramento técnico aos serviços socioassistenciais das regiões de desenvolvimento;
- ✓ Desenvolver ações socioeducativas (Seminários, Fóruns, Colóquios, etc) de sensibilização ao enfrentamento das violações de direitos sofridas por indivíduos, famílias, comunidade e população em geral.

Corroborando com o exposto, nota-se que os CREAS Regionais de Pernambuco tinham sua atuação, desde o início de sua implementação em 2009, pautada para além do que está posto nas orientações técnicas do serviço (2011), por atuar no Fortalecimento da Rede Socioassistencial, contribuindo diretamente para o aumento no quantitativo de implantação dos CREAS Municipais, constatando-se que entre 2009 a 2014 foram implementados cerca de 67 (sessenta e sete) CREAS Municipais, demonstrando, por um lado, a eficiência do serviço para a articulação municipal e atingindo diretamente as respectivas regiões de desenvolvimento.

Salienta-se alguns pontos que merecem ser elencados sobre as diversas problemáticas enfrentadas pelas equipes técnicas que ali atuam, nas quais veremos adiante. Destaca-se ainda que, enquanto serviço previsto nas normativas e leis já supracitadas, os CREAS Regionais eram orientados parcialmente²⁶ sob essas normas, uma vez que, a responsabilidade pela execução dos 13 Centros pertencia a uma Organização Social, distorcendo o que trata a NOB/SUAS e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009).

²⁶ Refere-se a infraestrutura dos centros que, por vezes, não atendiam aos padrões mínimos de acordo com as normativas – LOAS (1993) art. 6º D “As instalações dos CRAS e dos CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência”. Com relação a execução das ações, as equipes técnicas atuavam em seus territórios mais no âmbito do monitoramento das unidades CREAS municipais, do que no atendimento do seu próprio centro. Era uma modalidade de assessoria aos municípios que não tinham CREAS.

O panorama observado desses equipamentos, iniciando pela estrutura física, não compreende o ideário trazido no Caderno de Orientações Técnicas dos CREAS (2011), uma vez que alguns desses, não possuíam o mínimo necessário de instalações, tais como: acessibilidade, salas adequadas de atendimento psicossocial, salas para trabalho em grupo, dentre outros.

Um ponto que merece destaque, foi a compreensão do gestor da pasta da SDSCJ (2014), na qual os treze centros passaram a integrar as ações provenientes do Programa Pacto Pela Vida²⁷, atendendo as famílias e/ou indivíduos que prestaram algum tipo de Boletim de Ocorrência – BO, por ameaça ou agressão física. As equipes especializadas realizavam visitas domiciliares junto aos municípios de sua área de abrangência, afim de evitar um possível Crime Violento Letal Intencional - CVLI. A ideia do gestor era a de articular os serviços do CREAS Regional com a segurança pública, tanto para demonstrar que a assistência social também poderia se articular formalmente na área, quanto para dar maior visibilidades aos serviços prestados.

Quanto aos serviços que deveriam ser ofertados como o Serviço de Atendimento Especializados à Famílias e Indivíduos – PAEFI e Serviço de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – MSE de Liberdade Assistida – LA e Prestação de Serviço à Comunidade – PSC, eram fragilizados, uma vez que os dados apresentados nos Relatórios Mensais de Atendimentos - RMA (desde sua implantação) não condizem com a meta estabelecida pelo MDS para equipamentos de grande porte que seriam de 80/famílias/mês²⁸. De acordo com o gráfico, abaixo temos um exemplo claro do ano de 2015, com o total de atendimentos realizados pelos 13 equipamentos:

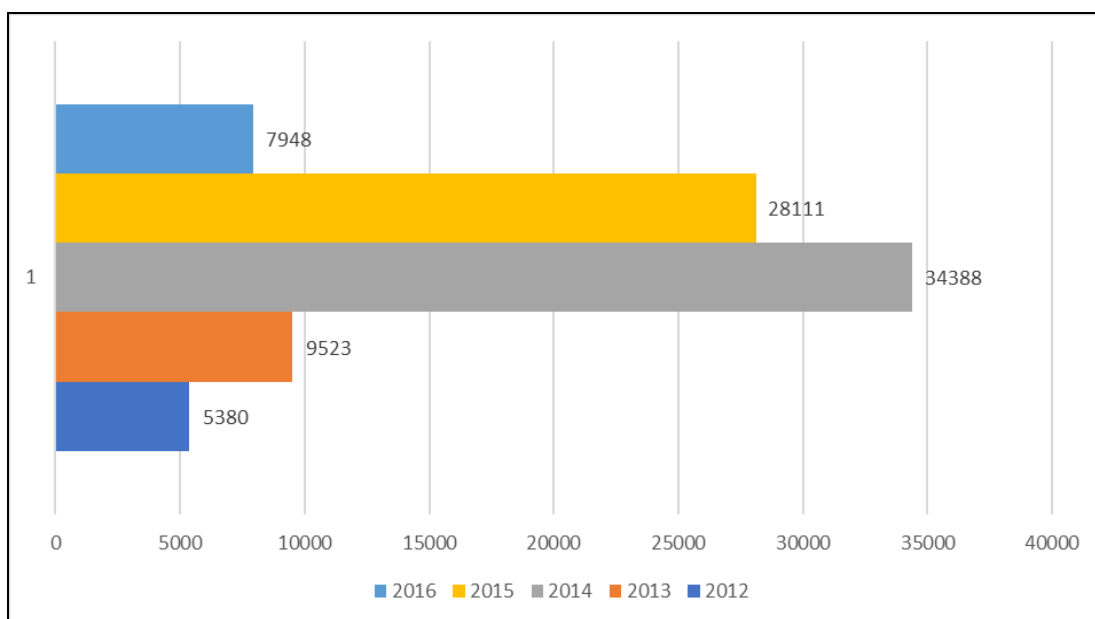
²⁷ O Pacto pela Vida é uma política pública de segurança, transversal e integrada, construída de forma pactuada com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União. O Pacto Pela Vida visa, principalmente, a prevenção de homicídios, mas também cuida de um conjunto de crimes que despertam insegurança na população. Trata-se de política pública baseada em modelo de gestão que prevê o monitoramento permanente das ações e resultados. A meta básica é reduzir em 12% ao ano as taxas de mortalidade violenta intencional em Pernambuco. Disponível em :<<http://www.seplag.pe.gov.br/web/ppv/pacto-pela-vida>> Acesso em 02.01.2018.

²⁸ De acordo com o Termo de Referência (2012), cada CREAS Regional teria que ter uma meta de 400 procedimentos ao mês, ou seja, todas as atividades executadas contavam como metas (visitas, encaminhamentos, atendimentos, elaboração de relatórios técnicos, dentre outros). Desse modo, a ideia era cumprir os procedimentos, independente do quantitativo dos atendimentos realizados.

Em se tratando do Guia de Orientações Técnicas dos CREAS (2011), tem-se que as unidades CREAS devem ter capacidade instalada de atendimento de:

I - No mínimo 50 famílias/indivíduos, no caso de Municípios de pequeno porte I, pequeno porte II e médio porte; e II - No mínimo 80 famílias/indivíduos, no caso de Municípios de grande porte,

Figura 06 – Gráfico dos Procedimentos PAEFI realizados pelos 13 CREAS Regionais 2012 a 2016



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de ações e procedimentos dos CREAS Regionais de 2012 a Jun/2016.

Conforme ilustrado, observa-se o quantitativo de ações e procedimentos que foram realizados pelos 13 CREAS Regionais no período de 2012 a 2016, cujo ano inicial os treze centros tinham uma média de atendimento anual de 34,4 procedimentos/mês, atingindo uma meta máxima em 2014 com 220,4 procedimentos/mês e no término de suas ações em 2016, ainda atingiu uma média de 50,9 procedimentos/mês com relação ao Serviço de Atendimento Especializados à Famílias e Indivíduos – PAEFI.

As atividades desenvolvidas pelos CREAS Regionais compreendiam, além disso, atenções direcionadas para a promoção de direitos, preservação de vínculos sociofamiliares e fortalecimento da função protetiva da família diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. Neste sentido, pontuava-se a importância de um atendimento eficiente e conivente com as demandas apresentadas.

Os serviços específicos para o eixo de *proteção social especial*, referentes aos de média complexidade, ainda de acordo com Colin e Silveira (2007), são: atendimento domiciliar, atendimento à população de rua, atendimento jurídico e

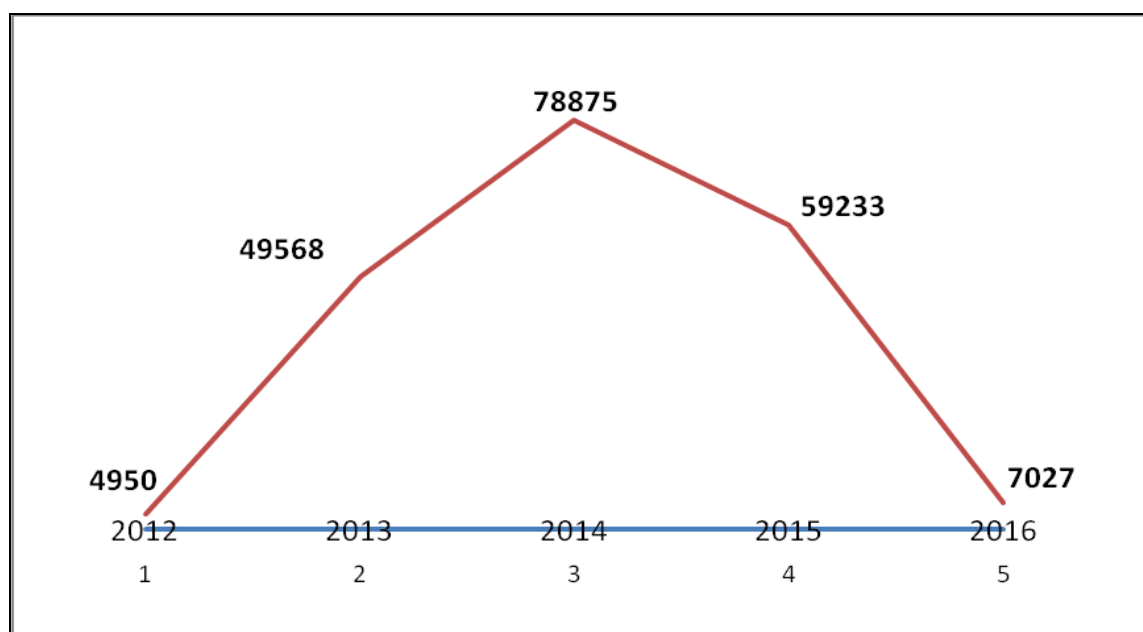
social, atendimento especializado à criança em situação de trabalho infantil, atendimento especializado às vítimas de violência, execução da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade, execução da medida socioeducativa de liberdade assistida e, por fim, serviços de atendimento especializado às famílias com direitos violados. E esses, eram ofertados nos equipamentos regionais do Estado de Pernambuco.

Esses serviços contavam ainda com atividades de acolhida, escuta, atendimento psicossocial, diagnóstico socioeconômico, orientação jurídico social, acesso à documentação pessoal, articulação da Rede de Serviços Socioassistenciais e demais Políticas Públicas, encaminhamentos, além das atividades de referência e contra referência. De acordo com o Termo de Referência que regia a execução dos CREAS Regionais desde 2012, temos que para o desenvolvimento das atividades estavam previstas:

- a) Elaboração de diagnósticos socioterritoriais da incidência e complexidade das situações de violação de direitos na região de abrangência;
- b) Identificação da retaguarda de serviço (s) de proteção social especial, principalmente de alta complexidade, bem como dos demais serviços públicos existentes na região;
- c) Articulação dos vínculos interinstitucionais (incluindo o sistema de garantia de direitos);
- d) Promoção dos recursos necessários para o desenvolvimento das ações;
- e) Garantia das condições técnico-operacionais (instalações físicas, profissionais, materiais de expediente e didático-pedagógicos, equipamentos e mobília, automóvel e combustível de acordo com a necessidade do serviço);
- f) Capacitação dos profissionais que atuarão no CREAS;
- g) Definição de fluxos de atendimento, competências e procedimentos;
- h) Constituição de meios de gestão participativa com envolvimento de gestores, profissionais, usuários e parceiros;
- i) Dentre outros aspectos que se fizerem necessários ao desenvolvimento das ações.

De acordo com o Termo de referência (2012), as metas estabelecidas para cada CREAS Regional eram de 400 procedimentos/mês, sendo estes distribuídos entre: *atendimentos, encaminhamentos, visitas domiciliares e articulações*. Assim, os 13 equipamentos deveriam anualmente obter um total de 62.400 procedimentos. Pode-se observar um total de procedimentos realizados, com o gráfico, abaixo:

Figura 07 – Gráfico das Ações e Procedimentos dos CREAS Regionais 2012 – 2016



Fonte: GPSEMC, 2017.

Nota-se, segundo os dados acima, que apenas no ano de 2014 as metas estabelecidas foram cumpridas, não obstante, a falta de gestão direta por parte da Secretaria Executiva de Assistência Social - SEAS, bem como a troca de secretários²⁹, gestores e o enxugamento dos gastos sociais desde 2015 também proporcionaram a queda das referidas metas.

Quanto ao processo de reconhecimento em rede socioassistencial, sistema de garantia de direitos e demais políticas setoriais, os CREAS Regionais desempenharam um papel importante e fundamental nessas articulações, uma vez

²⁹ A Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude desde o processo de implantação e fechamento dos 13 CREAS teve como gestores da pasta: 1- Roldão Joaquim dos Santos (2007-2011); Laura Gomes (2011-2014); Bernardo de Almeida (2014-2015); Isaltino Nascimento (2015-2016); Roberto Franco (2017) e atualmente Clovis Benevides (2018).

Quanto aos secretários Executivos da Assistência Social: Acácio Ferreira de Carvalho Filho; Ana Cristina Brito Arcoverde (2011); Ana Rita Suassuna (2011 – 2012); Ana Célia Farias (2013-2016); Socorro Araújo (2017) e atualmente Joelson Rodrigues (2018); Gerentes da Proteção Social Especial: Rizete Costa (2007 – 2012); Célia Rejane (2012) e Lioniza Santos (2012 até a atualidade)

que são a linha de frente do Estado nessas regiões, o que facilitava a interação, os encaminhamentos e até mesmos as possíveis “campanhas políticas”, quando era necessário.

Esses equipamentos, que de acordo com as normativas, legislações eram serviços destinados a usuários que estavam com seus direitos violados, ainda detinham de questionamentos, quanto ao seu reconhecimento regional, pois para além das demandas usuais, passavam por uma série de ocorrências, sejam elas: a execução terceirizada, enfatizando a ideia de que os representantes do equipamento não são do estado e, sim, prestadores de serviço; a falta de monitoramento e avaliação por parte da Secretaria Executiva de Assistência Social do Estado, responsável diretamente pelo funcionamento do serviço e, por último, as intervenções político-partidárias, acarretando em contratações de profissionais pouco qualificados para operacionalizar os serviços, o que dificultava um maior avanço das ações e atividades pertinentes aos centros.

Por fim, os CREAS Regionais tinham ainda por função lançar expectativas que iam para além das aquisições dos sujeitos que utilizavam os serviços. Eram expectativas que avançavam na direção de mudanças positivas dos indicadores de vulnerabilidades e de risco social. Os atendimentos realizados por estes serviços consideravam as peculiaridades dos indivíduos, famílias ou pequenos grupos, de maneira que estas ações poderiam favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local, de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme os perfis.

Assim, diante de tais dificuldades, esses 13 Centros sobreviveram até junho de 2016 e com a ruptura de contrato estadual com a Organização Social (executora) deixaram de existir, ficando a cargo, dos 60 (sessenta)s municípios que não tinham CREAS operacionalizarem os serviços de média complexidade, bem como a critério do Estado atender um novo molde de regionalização estipulado pelo Ministério de Desenvolvimento Social em 2017, que será analisado no capítulo seguinte.

2.3.1 Sobre a equipe técnica dos 13 CREAS Regionais

Se tratando da classe trabalhadora, sabe-se que diante das crises e contingenciamentos econômicos é a primeira a ser atingida, Boschetti (2016, p.82),

analisa de maneira exemplar a relação dialética entre a assistência social x trabalho, considerando seus nichos no decorrer da história:

Muitas características presentes “legislações sanguinárias” para os trabalhadores pobres ou para os incapacitados para o trabalho podem ser identificadas na relação entre assistência social e trabalho que estruturou o Estado social a partir do século XX. Não se trata de atribuir uma condição trans-histórica a essa relação, mas de reconhecer elementos do passado que se mantêm e se reatualizam no presente. Essa tensão persistirá de modo mais sutil e menos violenta, mas não menos importante.

Corroborando com a autora, muitos “elementos do passado”, ainda se fazem presentes nas demandas dos serviços socioassistenciais: filantropia, assistencialismo, clientelismo, caridade, dentre outros. Esses termos, foram se concretizando a partir da consolidação do sistema capitalista, e enfaticamente, no desenrolar das políticas partidárias, das religiões e até mesmo dos profissionais que trabalham para a política de assistência social.

Em relação aos CREAS, enquanto instituições públicas voltadas ao atendimento da população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, e dada a complexidade dos casos que neles são atendidos, estes deveriam contar com profissionais capacitados, e em número suficiente para prestar atendimento de qualidade aos usuários.

Para além disso, a atuação desses profissionais, também, em alguns casos, possibilitava a superação das situações de violação de direitos da população atendida, assim como intensificavam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A equipe de um CREAS Regional deve ser composta pelos seguintes profissionais:

Tabela 01 – Composição dos Profissionais da Equipe Técnica dos CREAS Regionais

Profissionais	Quantidade
Coordenador com nível superior	01
Assistentes Social	02
Psicólogo	02
Advogado	01
Pedagogo	01
Técnico Social de Nível Superior	02
Educador Social de Nível Médio	02
Motorista	01
Auxiliar Administrativo	01
Auxiliar de Serviços Gerais	01

TOTAL	14
--------------	-----------

Fonte: SDSCJ/SEAS - Plano de Regionalização de Pernambuco, 2015.

Os profissionais atuavam em conformidade com a rede socioassistencial, realizando acompanhamento individualizado de cada caso, coordenando reuniões de grupos de usuários e provendo encaminhamento, quando necessário, para os demais serviços da rede e do sistema de garantia de direitos.

Vale ressaltar ainda que, os profissionais dos CREAS Regionais eram contratados, por meio de Organizações Sociais, prestadoras de serviços, que executavam, diretamente as ações de tais equipamentos, conforme já mencionado. Em face disso, as relações trabalhistas eram precarizadas, pois havia uma rotatividade muito grande de profissionais, além disso, essas organizações eram aliadas, por vezes, as políticas partidárias detentoras da gestão governamental. Desse modo, muitos profissionais não tinham o perfil para o serviço, mas por serem indicações de políticos do estado e da própria região (deputados, vereadores e prefeitos), detinham de certos privilégios, quanto a horários, cargos, dentre outras regalias.

Outro fator relevante são as constituições das equipes técnicas presentes no Termo de Referência (2012), que para além do que preconiza a NOB/SUAS/RH acrescenta o Técnico de nível superior ou técnico social de Campo e o Pedagogo, que possuíam atribuições específicas³⁰ e de atual relevância para o equipamento regionalizado.

³⁰ Atribuições do Técnico de Nível Superior – **Pedagogia** : Realizar atendimento pedagógico individual e/ou em grupo; Elaborar relatórios sobre o desenvolvimento cognitivo/pedagógico da criança, adolescente ou adulto, quando necessário; Acompanhar junto aos Conselhos Tutelares a matrícula, frequência e aproveitamento escolar na rede pública de ensino para crianças e adolescentes atendidas no CREAS Regional, inclusive os adolescentes que estão em cumprimento de Medidas Socioeducativas em meio aberto; Desenvolver projetos pedagógicos para os (as) atendidos (as) nos CREAS ;Realizar articulações/parcerias com instituições governamentais e não governamentais para execução das ações do CREAS Regional.

Atribuições do Técnico de Nível Superior de **Campo** - Realizar visitas institucionais; Realizar visitas domiciliares, quando necessário; Ministrar palestras/seminários sobre as temáticas de Proteção Social Especial e CREAS e contribuir nas demais ações socioeducativas, quando necessário; Realizar articulações/parcerias com instituições governamentais e não governamentais para execução das ações do CREAS Regional; Contribuir com encaminhamentos dos casos à rede de serviços quando necessário; Realizar mapeamento da rede de serviços e socioassistencial existente na região de abrangência; Alimentação de registros e sistemas de informação das ações desenvolvidas; Participação nas atividades de planejamento, monitoramento e avaliação dos processos de trabalho; Participação das atividades de capacitação e formação continuada da equipe do CREAS, reuniões de equipe, estudos de casos, e demais atividades correlatas; Participação de reuniões para avaliação das ações e resultados atingidos e para planejamento das ações a serem desenvolvidas; para a definição de fluxos (SDSCJ/SEAS/GPSEMC/TERMO DE REFERÊNCIA, 2012, p.16).

Ainda em 2015 – 2016, a conjuntura do Estado pernambucano, com o Plano Estratégico de Contingenciamento, reduzindo mais em de 35% os gastos públicos, essencialmente para a Assistência Social. Obviamente, que essa redução interferiu diretamente na equipe de referência atual dos CREAS Regionais que foi reduzida de 14 para 09 profissionais com a retirada de 01 Psicólogo, 01 Pedagogo, 01 Auxiliar Administrativo, 02 Técnicos de Nível Superior, totalizando 05 profissionais a menos nos serviços.

Esses profissionais, que fizeram partes desses centros, que atendiam os usuários com seus direitos violados, que atuavam de maneira interdisciplinar, conhecedores das normatizações, leis e estatutos, além de se articularem com as demais políticas públicas, dominarem técnicas de abordagem dos usuários, foram alvos de um ambiente de trabalho ainda embrionário frente a PNAS (2004) e constituído por percalços intensificados pela forma do ‘fazer gerir’ a política estatal³¹ então configurada.

Assim, diante das atribuições desses 208 (duzentos e oito) profissionais que atuaram nesses CREAS, suas ações tinham a finalidade de fortalecer os vínculos e reconstruir os laços familiares e comunitários, para que a situação de violação de direitos vivenciada fosse superada.

A ruptura do contrato entre a organização social e o estado, além da interferência no atendimento a população usuária, ocasionou um considerável transtorno para os trabalhadores, que se viram sem emprego, e, sobretudo, sem compreender os motivos reais que levaram a ruptura precoce de um serviço tipificado e normatizado, de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993) art. 24- B parágrafo 2º, temos:

Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.

³¹ Através das reuniões de monitoramento técnico, realizadas entre os anos de 2014 – 2016, por mim enquanto supervisora técnicas dos serviços era possível identificar que as equipes desses centros abarcavam todas as demandas, advindas da gestão estadual, sejam elas atribuições ou não dos serviços socioassistenciais. Um exemplo disso, foram as demandas dos boletins de ocorrência, dos quais as equipes passaram a realizar visita as vítimas de Crime Violento Letal Intencional – CVLI, pois o secretário da pasta em 2014 na pessoa do Bernardo Almeida, entendia que as demandas da segurança pública deveriam ser “tratadas” pela assistência social também.

Enfim, os serviços regidos pela LOAS (1993), como o PAEFI executado nos CREAS são de cunho estatais, ou seja, não é um programa ou projeto governamental que termina no fim de uma gestão e/ou de um governo. Existem critérios e regulamentações definidas de continuidade a esses serviços essenciais e fundamentais a sociedade. Por fim, a dissolução desses serviços implica em uma desproteção social, tanto aos usuários, quanto aos trabalhadores.

2.3.2 A gestão dos CREAS Regionais em Pernambuco

.Em se tratando da gestão da coisa pública, segundo Carneiro e Menicucci (2013, p.141) tem-se que “para racionalização dos processos administrativos, advinda da aplicação do método científico, movida pela busca da eficiência, converge para o modelo de administração burocrática weberiano”, esse modelo é funcional ao sistema capitalista que Weber (1999, p.198), defende como “pressupostos de desenvolvimento da dominação burocrática”.

É importante ressaltar que o modelo de gestão pública presente no Brasil, em especial, no estado de Pernambuco possui características, conforme o modelo descrito pelo autor abaixo:

O funcionamento específico do funcionalismo moderno manifesta-se da forma seguinte: Rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral (WEBER, 1999, p. 198).

Desse modo, segundo Weber (1999, p.199) “[...] essa instituição dentro das comunidades políticas e eclesiásticas somente chega a estar plenamente desenvolvida no Estado moderno e, dentro da economia privada, somente nas formas mais avançadas do capitalismo”. A burocracia necessita das instituições e do sistema capitalista para se expandir, e dentro dessa relação, considerando os preceitos do neoinstitucionalismo formado pelos processos de mudanças institucionais e como é

definida a relação indivíduo-instituição, segundo Miranda (2017).

Sabe-se que segundo o art. 13 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993, p.9), compete aos Estados:

I - Destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado; VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.

Nesses critérios, conforme o item V e VI (quinto), é papel do Estado dispor de mecanismos, tanto para atender os serviços que os municípios não conseguem ofertar, quanto de monitorar e avaliar a execução da política nos territórios pertencentes a sua área de abrangência.

Nota-se, a partir da análise da execução desses 13 (treze) centros regionalizados, que o processo organizativo da gestão estadual estava moldado pela Organização Social que direcionava os serviços, através das questões administrativas como: contrato de pessoal, de fornecedores, ajustes de pontos e horários de trabalho, envio de relatórios e até cobranças de metas.

Outro aspecto a ser considerado, a partir da gestão dos CREAS Regionais, implantados pelo Estado de Pernambuco nas 12 Regiões de Desenvolvimento era realizada através da Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude, por meio da Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade e estava consubstanciada num conjunto de leis e normativas que fundamentam e definem a Política de Assistência Social, e regulam o SUAS. Portanto, era compreendida a partir da definição do escopo da referida Política, qual seja, afiançar monitoramento e assessoria técnica aos municípios, na perspectiva da proteção social especial.

Vale salientar ainda que a Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade ainda é responsável pelo acompanhamento estadual da oferta dos equipamentos, serviços e ações da média complexidade em Pernambuco, sejam estaduais ou municipais, bem como pela garantia do atendimento especializado a

famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade, com direitos violados, geralmente inseridos no núcleo familiar.

No que diz respeito aos CREAS Regionais, em especial, a gestão era realizada sob o monitoramento e acompanhamento de todas as ações desenvolvidas pelos 13 equipamentos, através de visitas “in loco” pela equipe técnica de gestão da GPSEMC, até mesmo por e-mails, telefonemas e reuniões. O assessoramento, acompanhamento e orientações das equipes dos equipamentos supracitados é bem mais que repassar conteúdo. Era necessário um processo de interação entre as pessoas com base em fundamentação e socialização de experiências de maneira integral numa articulação de reflexão e ação.

Tal acompanhamento permanente se constitui responsabilidade normativa dos estados na PNAS, bem como um importante componente no apoio à qualificação das instâncias e processos de gestão e execução da Política de Assistência Social, deve oferecer suporte aos municípios no que se refere aos parâmetros a serem observados na implementação da assistência social.

Não obstante, percebe-se que a atual gestão da Política de Assistência Social de Pernambuco não prima pela qualidade na escolha de seus gestores, uma vez que, em sua maioria são indicações políticas com cargos comissionados, o que dificulta, na maioria das vezes, o andamento das demandas e o funcionamento dos serviços³².

Vale ainda pontuar que as equipes técnicas estaduais que faziam parte da gestão supracitada, ao contrário dos gestores e secretários (cargos comissionados), também eram terceirizadas, com relações de trabalhos fragilizadas e baseadas na gestão instaurada pela política do ‘gestor da vez’. As equipes dos CREAS Regionais, em destaque, eram diretamente afetadas, no que diz respeito, a falta de coordenação e supervisão de suas ações, pois modelo de gestão exposto, revelava (e ainda revela) claramente um estado ainda frágil na consolidação das políticas sociais, em especial, da Assistência Social.

Particularizando, a Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade, não fugia dessa realidade, com uma equipe técnica composta por 12 pessoas, por meio de contratos terceirizados (apenas o gestor era de cargo

³² Ao analisar os currículos dos secretários de pasta, executivos e gestores da proteção especial, algumas indicações para os cargos mencionados não possuíam experiência na área da política de assistência social, tampouco formação nas áreas afins.

comissionado), que se subdividiam entre 130 CREAS Municipais, 13 CREAS Regionais, 184 municípios com PETI e 61 equipamentos do Programa Vida Nova para realizar toda demanda, ou seja, em decorrência da falta de recursos humanos, a gestão não conseguia cumprir com as metas estabelecidas.

Pode-se dizer ainda que no decorrer de todo processo de interiorização da Proteção Social Especial de Média Complexidade, tem-se que os CREAS regionalizados, possuíam grande potencial de articulação e de atendimento. Sabe-se que o planejamento estratégico, bem como o monitoramento e avaliação desses equipamentos renderiam ações mais eficientes e um melhor empenho na efetivação da Política Estadual de Assistência Social, no que diz respeito a essa proteção. Essa, porém, é uma etapa inconclusa, uma vez que esses foram fechados em 2016.

Por fim, falar da gestão da coisa pública requer ir para além de seus artifícios e preposições, no caso dos CREAS Regionais de Pernambuco, pioneiros na atuação regionalizada da Proteção Social Especial de Média Complexidade, sua operacionalização, de acordo com os pontos ressaltados no decorrer desse trabalho, estava sendo construída, ainda pautada por uma cultura política subserviente ao capital e alinhada com questões burocráticas³³ num contexto estabelecido pela instituição, na qual eram vinculados.

³³ Os trâmites internos para construção de um termo de referência, ofícios e até mesmo comunicações internas entre a Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade – Secretaria Executiva de Assistência Social – Jurídico eram por vezes desgastantes e as demandas imediatas que os serviços requeriam no atendimento aos seus usuários, por vezes, eram deixadas de lado por falta de estrutura e sem aparato na rede de apoio, como nos casos de acolhimento institucional.

3. AVALIAÇÃO POLÍTICA DA DECISÃO POLÍTICA: UMA TAREFA NECESSÁRIA

Nas favelas, no senado; sujeira pra todo lado; ninguém respeita a Constituição; mas todos acreditam no futuro da nação; que país é esse? (MÚSICA QUE PAÍS É ESTE, LEGIÃO URBANA, 1987).

Na aproximação das razões processo de fechamento dos CREAS Regionais, fez-se necessário trilhar brevemente os estudos sobre a avaliação política, bem como o procedimento a ser utilizado para compor os dados da pesquisa, ou seja: a análise de conteúdo na perspectiva de Bardin (2011).

Para tanto, tornou-se importante organizar os documentos utilizados, bem como os papéis dos atores participantes das entrevistas previstas, no sentido de explorar a visão da gestão e do técnico, quanto ao processo de tomada de decisão do fechamento desses 13 (treze) centros regionalizados como parte da agenda pública.

3.1 Avaliação Política: Breve Revisão dos Referenciais Metodológicos

Barreira (2002), em suas reflexões informa-nos que os primeiros estudos avaliativos de programas sociais que se têm conhecimento datam do século XVII com a revolução científica desencadeada na Europa, e reconhece a contribuição de estudiosos a exemplo de Bacon, Kepler, Galileu, Descartes, entre outros. Nos Estados Unidos, tais pesquisas propunham que os planos governamentais americanos, na área dos serviços públicos, fossem baseados em dados estatísticos coletados por meio de programas de avaliação.

As constantes mudanças apresentadas nas políticas sociais, em particular, na Política de Assistência Social em uma sociedade amparada numa cultura do modo de produção capitalista e sob a égide de uma ideologia neoliberal têm como necessidade realizar monitoramento e avaliação constantes para um melhor desempenho no desenvolvimento de suas metas, atividades e recursos.

Conforme afirma Arcoverde; Santos (2014, p.187) “O monitoramento e avaliação são ferramentas imprescindíveis para uma gestão transparente e que

permita controle social”, além disso, a avaliação de políticas e programas sociais coloca-se como uma exigência político-democrática, e embora esta seja de responsabilidade do Estado, os problemas identificados na avaliação de políticas sociais estão localizados na relação Estado/Sociedade, portanto na relação público/privado.

O processo de avaliação das políticas e programas sociais passa a ser fundamental na agenda pública, tanto para entender a operacionalização destes, quanto para aperfeiçoar a execução dos serviços. De acordo com Chaves (2014, p.78) “[...] considerando que a avaliação e os processos avaliativos se constituem para além de uma caracterização estatal específica, identificar a avaliação como um mal em si mesmo é desconsiderar o potencial dessa estratégia [...]”.

Para Boschetti (2009, p. 577) “A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade”, além disso, ressalta que qualquer avaliação de políticas, programas e projetos sociais “deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado”.

Nesses termos, uma boa avaliação, tem por objetivo, sobretudo, segundo Minayo (2005), tanto dar uma melhor qualidade nos serviços ofertados, quanto auxiliar nas tomadas de decisões. A autora orienta que a avaliação se guia por quatro objetivos principais:

[...] oferecer respostas aos beneficiários, à sociedade e ao governo sobre o emprego dos recursos públicos; orientar os investidores sobre os frutos de sua aplicação; responder aos interesses das instituições, de seus gestores e de seus técnicos; buscar sempre uma melhor adequação de suas atividades (MINAYO, 2005, P.19).

Para Carvalho (2003) a avaliação é parte constitutiva do processo da política pública. Ou seja, ela não é unicamente formulação e implementação de ações. A avaliação integra-se a esse processo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública.

Corroborando com Arcoverde e Albuquerque (2016), a avaliação também desempenha um papel de suma importância, no que diz respeito as ações de

interesse público. As autoras refletem ainda que:

[...] Há aspectos políticos envolvidos na avaliação, pois as políticas sociais são resultantes de decisões e de um compromisso político. Nesse sentido, define-se claramente o lugar do setor econômico e técnico da avaliação, fundado no modelo funcionalista ou racionalista clássico, sem negar a importância da dimensão técnica da avaliação de políticas sociais (ARCOVERDE; ALBUQUERQUE, 2016, p. 28).

Outro destaque feito por Carvalho (2003, p. 187), é quando trata da avaliação, enquanto metodologia de pesquisa, “como instrumental de análise, a avaliação vale-se também dos métodos próprios da pesquisa social. A sua escolha, contudo, não é aleatória nem mesmo predeterminada, pois o pressuposto é que seja conforme aos objetivos, explícitos e implícitos, estabelecidos pela política em análise’.

Dessa forma, integrar a avaliação ao processo das políticas públicas não significa, em consonância com Carvalho (2003), que ela deva ser promovida pelas agências responsáveis por sua implantação. Ao contrário, a posição que a avaliação ocupa no processo das políticas públicas é externa aos agentes gestores e executores e singular em face de seus propósitos.

É comum encontrar na literatura especializada de avaliação referências a dimensões desejáveis de desempenho de organizações e programas avaliados, que se traduzirão por exigências de efetividade, de eficiência e de eficácia dos programas e projetos sociais, não obstante, nos propomos a ir além, a compreender a política pública, através dos princípios e diretrizes que a fundamentam e a norteiam.

Neste sentido, trataremos nesse estudo da avaliação política. Para Figueiredo; Figueiredo (1986, p.110) “Do lado das razões ou motivos que promovem a avaliação de políticas podemos identificar razões morais e razões instrumentais”. No caso, pontuam-se as razões morais, neste contexto:

Neste caso, se a avaliação se detiver no exame substantivo da política e de seu produto, sem entrar no mérito da efetiva apropriação de seus benefícios por parte da população, ela fica restrita à avaliação política, conforme antes destacamos. [...] Aqui, então, o objeto da avaliação não é tanto o volume ou a natureza do produto, nem o tamanho de seu impacto, mas se esses produtos condizem, minimamente, com princípios de justiça política e social sobre os quais existe um consenso mínimo (FIGUEIREDO; FIGUEREDO, 1986, p.110).

Para Arretche (2009, p. 30) “A avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política quer os

valores e critérios políticos nela identificáveis”. Nesta direção a autora traduz que a avaliação política, “examina pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso da ação política” (ARRETCHE, 2009, p.30).

Partindo desse pressuposto o processo de avaliação deve proceder a uma análise crítica da ação que se investiga, apreendendo o alcance das metas, os seus custos, os processos ou efeitos de sua avaliação – desejados ou não, indicando deste modo novos rumos para ações mais eficazes. No que diz respeito a avaliação de políticas públicas, tem-se:

No caso das políticas públicas no geral e da avaliação de políticas públicas em particular, embora existam poucos textos que procurem ir mais a fundo e estudem de modo detalhado e sistemático a avaliação política, nem por isto passou despercebida a importância da *suspeição* e da existência de *suposições* e pressupostos não explicitados (SOUZA, 2014, p.21).

Neste contexto a avaliação política consiste ainda em ir além do âmbito do bom ou mal, trata-se de identificar que as ações de uma determinada política são preferíveis a outras, por critérios específicos, sejam estes ligados: a mídia, aos recursos dispensados nas ações dessa política, ao marketing que essa ação dará ao governo, dentre outros, desse modo, observa-se:

Referindo-se especificamente à avaliação política, os autores falam que frequentemente dizemos que uma coisa é melhor que outra e recomendamos uma política não somente porque é boa, mas porque é melhor avaliável. Podemos também colocar uma definição primária de avaliação política vinculando com decisões políticas alternativas, sendo um aspecto prático e mais restrito que a avaliação no geral. Não é apenas que uma alternativa seja boa e a outra seja má, mas qual é a melhor. E avaliação de políticas alternativas, tem a ver, geralmente, com as consequências da adoção de uma política mais do que de outra e não com as suas características (SOUZA, 2014, p.25).

De acordo com Silva e Costa (2002, p 16) “aumentou a exigência de maior efetividade da ação pública, bem como a necessidade de avaliação mais rigorosa das atividades das políticas, programas e projetos, especialmente os de forte alcance social”. Segundo os autores, essas exigências têm propiciado o desenvolvimento de novos padrões institucionais, principalmente no plano das relações intergovernamentais, e, além disso, o acirramento das relações entre o governo e as organizações não-governamentais e, por fim, entre o setor público e o setor privado

Em se tratando dos critérios para avaliação, a avaliação é uma modalidade de

medir o desempenho de um determinado programa e/ou política, desse modo é necessário definir esses critérios, que segundo os autores, baseado no manual da Unicef, são:

- eficiência — termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;
- eficácia — medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;
- impacto (ou efetividade) — indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
- sustentabilidade — mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;
- análise custo-efetividade — similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;
- satisfação do beneficiário — avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
- equidade — procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário (COSTA;CASTANHAR, 2003, p.973).

Outro ponto em relevante são os indicadores da avaliação, os quais diante da aplicação dos critérios estabelecidos na avaliação, identificam e quantificam os resultados obtidos, “Aqui também encontramos uma variedade de formas de definir e utilizar essa medida, dependendo da área e do propósito da avaliação”, expressam Costa e Castanhar (2003, p.974).

Considera-se outra modalidade de avaliação o chamado marco lógico³⁴, de acordo com Costa e Castanhar (2003), esta modalidade relaciona os objetivos de um determinado programa, projeto e política, com variáveis operacionais, indicadores e método para coleta de dados, conforme ilustrado abaixo:

³⁴ Ou Matriz Lógica denominada por Carvalho (2003), segundo Trevisan e Bellen (2008, p. 543-544) “Esta metodologia parte da concepção de políticas públicas como processos articulados e estabelece os recursos que configuram a política pública, seus programas e projetos, e encadeiam as etapas de um mesmo programa, desde o diagnóstico da população-alvo até a definição de critérios para intervenção”.

Quadro 04 – Primeira Etapa do Marco Lógico

Objetivo	Variável	Indicador	Informação Necessária	Método de coleta dos dados
Aumentar a produção agrícola dos beneficiários do projeto	Volume da produção agrícola	Quantidade produzida por cultura	Dados sobre produção	Pesquisa secundária (anúários de produção)
	Valor da produção agrícola		Dados sobre receita financeira	Pesquisa de campo

Fonte: Elaboração própria, com base nos autores Costa e Castanhar (2003, p.978).

Programas, projetos e políticas construídas com base no modelo do marco lógico, proporcionam com maior exatidão a identificação das ações/atividades inerentes aos objetivos, bem como os resultados obtidos, os riscos e os recursos necessários para implementação.

Assim, entre os diversos elementos que poderão ser considerados quando se realiza uma avaliação, destaca-se em primeira instância a perspectiva do pesquisador. Em relação aos tipos do uso da avaliação destacam-se:

É possível distinguir pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam: (a) instrumental; (b) conceitual; (c) como instrumento de persuasão; e (d) para o “esclarecimento”. O uso instrumental para a tomada de decisão depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas (FARIA, 2005, p. 102).

Outro destaque é para Weiss (1998), quando trata que a avaliação vai para além dos aparatos técnicos, demonstrando que seus resultados podem influenciar no desenvolver do programa, bem como no desenrolar de uma política. Dessa forma, os itens a seguir podem ser utilizados na realização de uma avaliação: “(1) descobertas ou recomendações, (2) ideias e generalizações da avaliação, (3) o próprio fato de avaliar, que pode ser usado para o bem ou para o mal, (4) o foco do estudo, especialmente as medidas utilizadas, e (5) o desenho do estudo” (WEISS, 1998, p. 27).

Faria (2005, p.105), desvenda todos os itens mencionados e explica que “Várias questões importantes podem ser inferidas a partir deste breve mapeamento das distintas formas de uso da avaliação, dos seus vários elementos que podem ser utilizados e dos usuários potenciais dos estudos de avaliação das políticas públicas”.

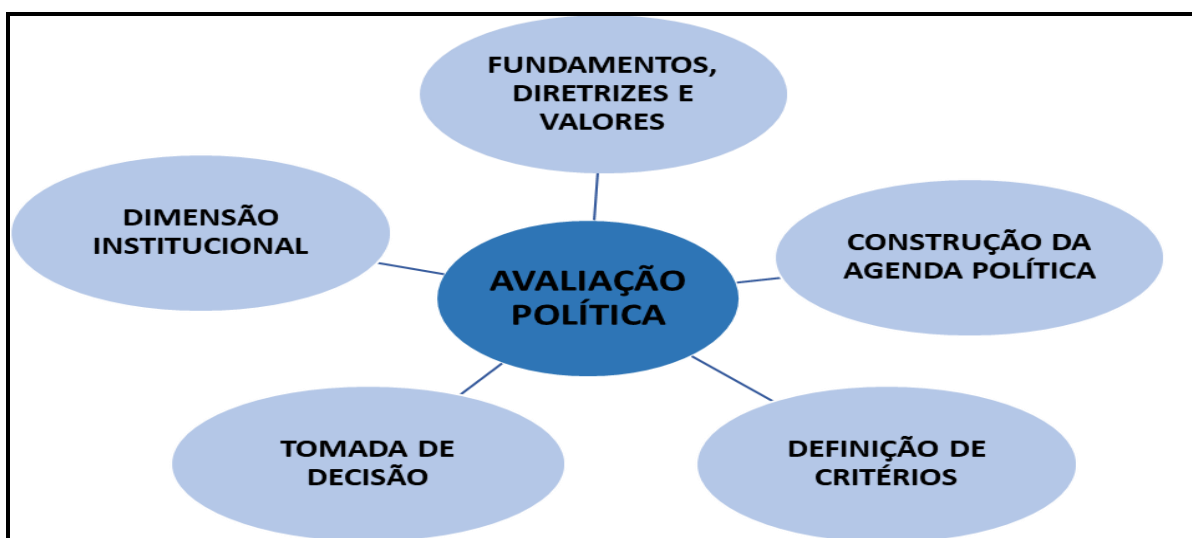
Assim, a utilização do desenho da pesquisa avaliativa nos permitirá analisar os dados, a partir dos indicadores construídos, buscando identificar os critérios e razões, que segundo Faria (2005), podem influenciar tanto a gestão de uma determinada política, quanto em outras áreas e esferas do governo

3.1.1 Avaliação política da decisão política: em busca dos instrumentais de análise

A proposta de investigação da pesquisa desenvolvida focaliza a avaliação política, ou seja, pode ser entendida como momento da própria política, em que examina os pressupostos e os fundamentos políticos de um determinado curso da ação pública, e independe de sua estrutura institucional e/ou dos prováveis resultados.

Dessa forma, a avaliação política da decisão política, seguindo o desenvolvimento de nossa ideia com base nas referências estudadas e analisadas sobre o assunto, implica em avaliar os pressupostos que fundamentaram a decisão do fechamento de treze Centros de Referência Especializados da Assistência Social de âmbito Regional no estado de Pernambuco. Para tal feito, tomando como base os estudos das referências sobre avaliação política, pode-se elencar os seguintes indicadores:

Figura 08 – Dimensões de Análise da Agenda Política



Fonte: Elaboração própria, com base nos autores: Figueiredo e Figueiredo (1988); Costa e Castanhar (2003); Souza (2014).

Esses indicadores serão explanados e fundamentados a partir da análise documental e das entrevistas realizadas com gestores e técnicos que trabalharam nos CREAS Regionais no período de seu fechamento. Vale salientar que delimitamos o estudo a partir do primeiro mandato (2015 – 2018) do atual governador do Estado de Pernambuco Paulo Câmara, sendo essa a gestão responsável por romper a execução dos centros, que tinham sido implantados na gestão do governador anterior, Eduardo Campos, destaca-se ainda que o mesmo, era do mesmo partido político do atual governador. Neste sentido, nos utilizamos de relatórios, termo de referência, plano de governo, de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 05 – Documentos Analisados

Tipos	Documentos	Ano/Período
Plano	1. Termo de Referência dos CREAS Regionais;	2012
	2. O novo Pernambuco Avança – Paulo Câmara	2014 – Período do plano :2015 – 2018
	3. Plano Plurianual	2012 a 2015; 2016 a 2019
	4. Plano Decenal de Assistência Social	2016 a 2026
	5. Plano Estadual da Assistência Social de PE	2016 - 2019
Relatório	1. Relatórios Mensais dos 13 CREAS Regionais	2012 a 2016
	2. Relatórios finais da Gestão SEAS/GPSEMC do estado de PE	2012 a 2016
	3. Relatórios Finais das Conferências Estaduais da Assistência Social	2013; 2015 e 2017
Leis	1. Lei de Diretrizes Orçamentárias Nº 15.377/2014; 15.586/2015; 15.890/2016	2015 - 2017
	2. Lei Orçamentária Anual	2014; 2015; 2016 e 2017

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Além dos documentos acima elencados, realizamos 03 (três) entrevistas com os gestores da gestão política e técnica da Secretaria Executiva da Assistência Social de Pernambuco, segue quadro com os perfis dos entrevistados, além do tipo de

contrato que tinham com o governo do estado:

Quadro 06 – Perfil dos entrevistados

Entrevistado (a)	Tipo de Contratação
Secretário Executivo de Assistência Social do Estado de Pernambuco	Comissionado
Gerente da Proteção Social Especial de Média Complexidade	Comissionado
Coordenadora do CREAS Regional Metropolitana Norte	Ex-contratada pela OS (terceirizada)

Fonte: Elaboração própria, 2018.

May (2004, p.213), ressalta que “os documentos podem ser interessantes pelo que deixam de fora, assim, como pelo que contêm. Eles não refletem simplesmente, mas também constroem a realidade social e as versões dos eventos”.

Nestes termos de investigação avaliativa terá como base os indicadores e critérios já estabelecidos neste estudo, e sob orientação do que Trevisan e Bellen apontam (2008, p.543) “a aplicação dos critérios depende de operacionalização para identificação e quantificação dos resultados obtidos”.

A escolha pela pesquisa com base qualitativa destaca-se pelo pressuposto de que “Os pesquisadores qualitativos estão interessados em ter acesso a experiências, interações e documentos em seu contexto natural, e de uma forma que dê espaço às suas particularidades e aos materiais nos quais são estudados” (GIBBS, 2008, p.9).

Desse modo, a técnica utilizada para análise documental e das entrevistas, terá o propósito de buscar respostas, considerando o que está oculto no texto, de acordo com Bardin (2016, p.51), entende-se:

[...] Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que esta obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). A análise documental é, portanto, uma fase preliminar da constituição de um serviço da documentação ou de um banco de dados.

Ao analisar esse método nos documentos supracitados, bem como no texto da transcrição das 03 (três) entrevistas realizadas³⁵, tínhamos a pretensão de desvendar

³⁵ No total seriam 06 (seis), no entanto, o governador, seu assessor e o secretário da pasta do período do fechamento dos CREAS Regionais não se habilitaram a responder as questões da entrevista.

os motivos para o fechamento dos 13 CREAS Regionais, uma vez que são serviços estabelecidos como política de Estado, o que significa que são serviços que devem ser contínuos e ininterruptos.

Para tal feito, consideramos os indicadores associados na *figura 08*, separando-os por categoria de análise, conforme Roque (2003, p.194), a análise de conteúdo é constituída por cinco etapas: “1 - Preparação das informações; 2 - Unitarização ou transformação do conteúdo em unidades; 3 - Categorização ou classificação das unidades em categorias; 4 - Descrição; 5 – Interpretação”.

No primeiro momento, a identificação dos documentos elencados, principalmente dos relatórios mensais dos CREAS Regionais e dos relatórios anuais da gestão da SDSCJ/SEAS; e planos, que nos serviram de base para concretizar os objetivos desse estudo.

De acordo com a análise quantitativa e qualitativa dos dados apresentados nos documentos analisados, bem como das entrevistas realizadas será possível expor algumas informações que se tornou possível identificar, o que levou a uma decisão política de fechar serviços continuados.

Em relação aos documentos foram lidos, e extraídos todas as partes que faziam menção à proteção social especial, particularizando a média complexidade, como por exemplo, os planos plurianuais, o plano de governo, os relatórios finais das conferências e as Leis – Orçamentária Anual e a de Diretrizes Orçamentárias. Salienta-se que os relatórios dos 13 (treze) CREAS, bem como o Termo de Referência foram extraídos por completo, por apontar as metas, atividades e as ações propostas para cada equipamento em sua região de abrangência.

Se tratando das entrevistas realizadas, foram semiestruturadas com base em perguntas pré-definidas com propósito de separarmos, com base em Kingdon (1995), os participantes “visíveis e invisíveis” da agenda política, ou seja, gestores políticos (no caso dos cargos comissionados) dos técnicos da execução (no caso a coordenadora de um dos CREAS Regionais).

Assim, realizamos uma análise a partir dos critérios econômicos, políticos e sociais, tomando como base em alguns indicadores da avaliação política (*vide figura 08*), considerados indispensáveis para atingirmos o principal objetivo desse estudo, responder à pergunta: Qual razão e o porquê a gestão governamental de Paulo

Câmara ter fechado os 13 CREAS Regionais?

3.2 Dimensão Econômica: O Contexto dos Recursos Investidos na Política de Assistência Social com Destaque para Proteção Social Especial de Média Complexidade em Pernambuco

A discussão sobre os investimentos na assistência social é pauta para os técnicos, estudiosos e pesquisadores da área. A política de assistência social, tem ganhado destaque nos últimos tempos, principalmente, em relação aos programas de transferência de renda como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – BPC.

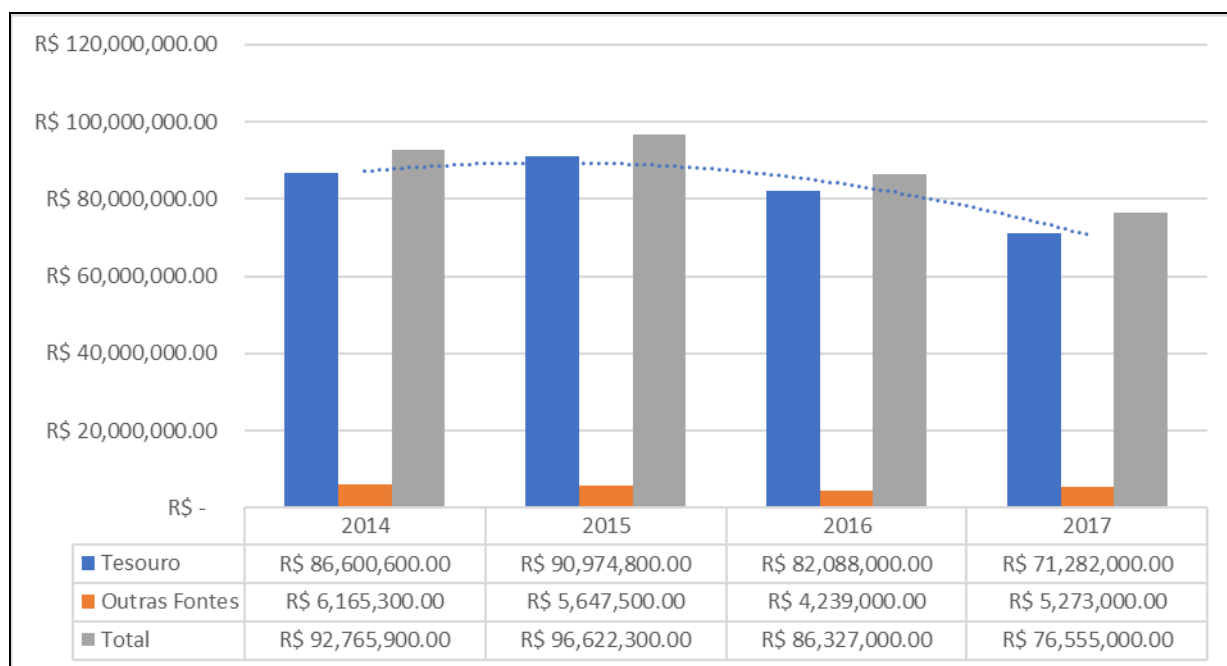
Em relação aos valores destinados aos serviços socioassistenciais (CRAS, CREAS, Casas de Acolhimento Institucional, dentre outros), ressaltam-se os recursos fundo a fundo, com padrões e critérios estabelecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social – MDS³⁶. Os estados e municípios também participam do financiamento dos serviços com as chamadas contrapartidas, que são em suma, os espaços de funcionamento e parte dos recursos humanos (pois, grande parte dos profissionais são pagos pelos recursos repassados, através do MDS).

Outro destaque é para os valores dos pisos definidos para os serviços de média complexidade, no caso o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e a Indivíduos (PAEFI), e que segundo a portaria Nº 843/2010, alterada pela portaria Nº 139/2012, fixa os valores de R\$ 6.500 a R\$ 13.000,00 no caso dos municípios e de R\$ 8.000,00 no caso dos estados.

No âmbito do Estado de Pernambuco, podemos destacar, nesse primeiro momento, como ocorreu a operacionalização do orçamento anual de 2014 a 2016 (ano do fechamento dos CREAS Regionais). Conforme análise na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias do estado, temos as seguintes informações:

³⁶ Os valores são estabelecidos, segundo o porte do município, bem como as metas de atendimento pactuadas em termo de aceite.

Figura 09 - Orçamento estadual anual para a assistência social de PE – recursos do tesouro e outras fontes



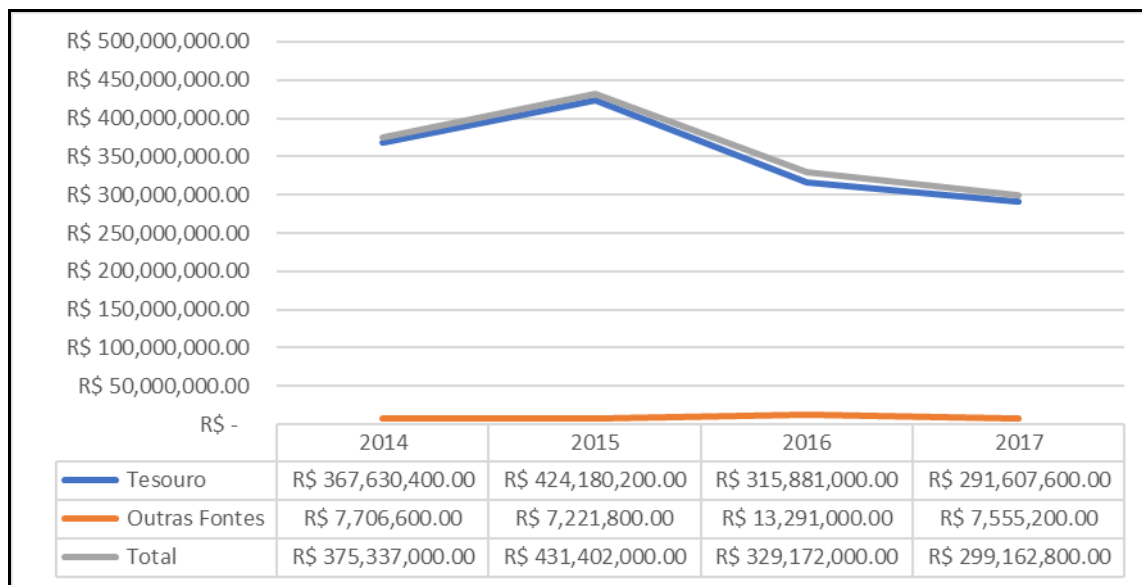
Fonte: Elaboração própria com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 a 2017, 2018.

O gráfico exposto, demonstra alguns elementos necessários para compreendermos a dinâmica da assistência social no Estado pernambucano em relação aos recursos investidos. Tomando como base a fonte do tesouro estadual, observa-se que o auge dos recursos investidos na assistência social, nesses últimos quatro anos, foi no ano de 2015. As quedas em valores percentuais de 2015 para 2016 no orçamento, foram de aproximadamente 9,77%, já em 2017 esse percentual se acentuou subindo para uma diferença de 21,7%.

Outro destaque, são as outras fontes que são recursos advindos do Ministério do Desenvolvimento Social e das Emendas Parlamentares, se comparado 2014 – 2016 há uma queda de 31,2% desses investimentos, aproximadamente.

Seguindo para o orçamento anual destinado a gestão da política de assistência social do Estado pernambucano, executado pela pasta - Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude ordenadora dos recursos, observa-se:

Figura 10 - Orçamento estadual anual para a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude de 2014 a 2017



Fonte: Elaboração própria com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 a 2017, 2018.

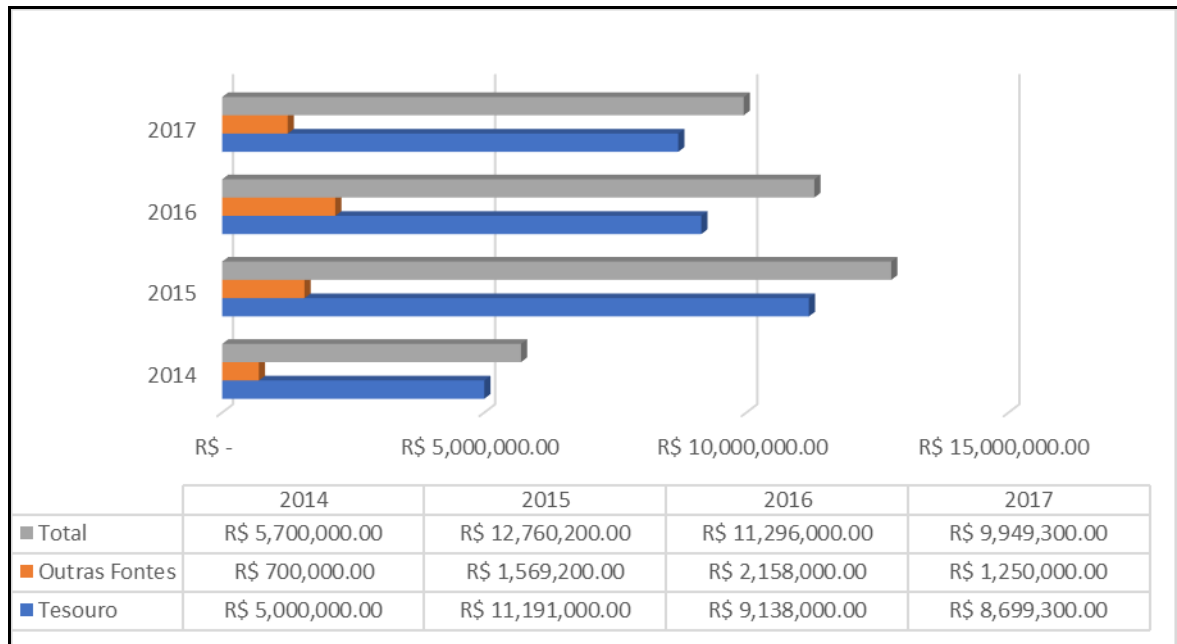
Ao analisarmos os valores elucidados no gráfico, destacamos que de 2014 a 2015 houve um acréscimo de 15,3% de investimento na SDSCJ remetidos pela fonte 01 do tesouro estadual. Ao contrário, podemos identificar em relação aos anos de 2015 – 2016 com um contingenciamento de 25,5%.

Outro ponto relevante são recursos totais (somados os do tesouro e das outras fontes), se comparado os anos de 2015 a 2017, houve uma queda em termos percentuais de 30,6% de investimentos, tanto na área de assistência social, quanto na área de políticas para crianças e adolescentes que são secretarias executivas ligadas a pasta supracitada.

Embora, tenha ocorrido um aumento nos investimentos de outras fontes em 2016 para a SDSCJ com 45,6% se comparado a 2015, os somatórios e valores totais de referência ao mesmo ano, apresentam um déficit de 23,7%. Desse modo, nos parece pouco viável que a diminuição do orçamento tenha sido a causa eliminação do serviço, uma vez que, fechando-os a secretaria perderia mais recursos advindos da fonte do tesouro. Além disso, para 2016 já havia a previsão dos recursos para os CREAS Regionais, conforme a Lei Orçamentária Anual (2016).

Já com relação aos recursos destinados nesse mesmo período de 2014 a 2016, especificamente, para a proteção social especial de média complexidade, podemos observar as seguintes informações:

Figura 11 - Orçamento estadual anual para a Proteção Social Especial de Média Complexidade de 2014 a 2017



Fonte: Elaboração própria com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 a 2017, 2018.

Verifica-se que de 2015 a 2016, houve uma queda de 18,3%, em relação aos recursos do tesouro destinados aos serviços de média complexidade e de 22,3% de 2015 a 2017. É notório o déficit de investimentos na área e mais intensificado a partir de 2016.

Vale salientar com relação aos recursos das outras fontes, alguns percentuais interessantes para o ano de 2016, de 2014 a 2015 houve um aumento de 55,3% dos recursos dessa fonte, de 2015 a 2016 crescimento de 27,2%, o déficit desse recurso é apresentado em 2017 com uma baixa de 42%, conforme os dados apresentados.

Outro ponto relevante são os valores totais, de 2015 a 2016, enquanto os recursos das outras fontes subiam, ao contrário, observam-se que no contingente total, há uma redução de 11,5% em investimentos na área, impactado mais ainda em 2017 se comparado a 2015 com menos 22% de recursos.

Desse modo, a ideia era que os cortes orçamentários na política de assistência social do Estado de Pernambuco, fossem o motivo da diminuição da oferta dos

serviços socioassistenciais, particularizando, os serviços de média complexidade executados pelos CREAS (PAEFI e Medida Socioeducativa em meio aberto - MSE de Liberdade Assistida - LA e Prestação de Serviço à Comunidade – PSC), ou seja, não era mais possível manter a execução direta de centros especializados como os CREAS Regionais, conforme discurso da gestão estadual, mediante o “contingenciamento econômico”, no entanto, o teto orçamentário para execução desses centros já estava previsto, nota-se uma contradição estabelecida diante dos fatos.

Para manter um CREAS Regional, de acordo com o Termo de Referência Nº: 005/2012 o estado gastava aproximadamente R\$ 857.156,59 (oitocentos e cinquenta e sete mil cento e cinquenta e seis reais e cinquenta e nove centavos) para execução de um CREAS Regional. Totalizando R\$ 11.143.035,67 (onze milhões cento e quarenta e três mil trinta e cinco reais e sessenta e sete centavos) para execução dos 13 (treze) CREAS regionais, e, conforme a análise do orçamento, os CREAS fecharam, mas o Estado continuou a disponibilizar os recursos da fonte do tesouro. Além disso, os CREAS por serem serviços da política de assistência social, os gastos de manutenção podem ser pagos, advindos da união, através do recurso fundo a fundo do MDS.

Ao analisar os gastos com a gestão da SDSCJ, observa-se que se mantivesse a execução dos treze centros, mesmo que no maior valor, de onze milhões cento e quarenta e três mil trinta e cinco reais e sessenta e sete centavos, isso representaria cerca de 3,4 % dos gastos em relação aos serviços da média complexidade se comparado ao total gasto em 2016 e em 3,72% em relação ao ano de 2017. Então esse percentual tão ínfimo, se comparado aos demais gastos do Estado na administração da gestão da política, evidentemente, seria o principal motivo do fechamento dos CREAS Regionais?

Conforme observado, há de se considerar as fontes orçamentárias, bem como os demais fatores (políticos e sociais) que levaram a gestão a essa tomada de decisão. Vamos analisar os outros fatores e chegaremos a uma outra conclusão.

3.2.1 Dimensão política: os fundamentos, diretrizes e valores, a política da assistência social em Pernambuco e os nexos com a Proteção Social Especial de Média Complexidade

A Política Estadual de Assistência Social, criada em 2008, não está sendo operacionalizada, uma vez que os dados apresentados, bem como as metas e objetivos, segundo informações da equipe de vigilância socioassistencial do Estado de Pernambuco³⁷, estão desatualizados e em desacordo com a realidade atual. Desse modo, foi lançado o Plano Estadual de Assistência Social para o triênio 2016 - 2019, no qual nos basearemos para definir os critérios de nosso estudo.

No que concerne aos elementos que pautam toda a visão da política de assistência social do Estado pernambucano, destacam-se os fundamentos, diretrizes e valores e abstraímos do Planos Estadual de Assistência Social (2016 – 2019) e do site SIGAS/PE o que preconiza a política estadual, conforme o quadro sintético abaixo:

Quadro 07 – Fundamentos, diretrizes e valores que regem a política estadual de assistência social de Pernambuco

Fundamentos	Diretrizes	Valores
1. Inclusão social e produtiva; 2. Regionalização; 3. Integração com as demais políticas; 4. Qualidade de vida; 5. Vulnerabilidade e risco pessoal e social.	1. Gestão do SUAS; 2. Proteção Social Básica; 3. Proteção Social Especial; 4. Gestão do Trabalho e Educação Permanente; 5. Gestão Financeira e Orçamentária; 6. Planejamento e Vigilância Socioassistencial; 7. Apoio as instâncias de Controle Social; 8. Segurança Alimentar e Nutricional.	1. Transparência; 2. Integralidade; 3. Ética; 4. Participação social; 5. Compromisso social; 6. Qualidade da gestão; 7. Proteção social; 8. Acolhimento; 9. Solidariedade; 10. Equidade; 11. Respeito à autonomia; 12. Respeito à dignidade social

Fonte: Elaboração própria com base no Plano Estadual de Assistência Social 2016-2019 de PE e no site (www.sigas.pe.gov.br), 2018.

³⁷ Em entrevista com o secretário executivo da assistência social, a coordenadora da vigilância socioassistencial esteve presente em um momento da entrevista e informou sobre a possível atualização da PEAS.

Em relação aos *fundamentos* entendemos as concepções que sustentam teoricamente a política e/ou programa, as *diretrizes* são entendidas como: conferir a direção e orientações que norteiam o programa, e os *valores* são compreendidos como o conjunto de características de uma determinada organização, tratando dos princípios predominantes.

Destaca-se ainda como estão fundamentados os valores em consonância com a Secretaria Executiva de Assistência Social do Estado - SEAS, conforme o site (www.sigas.pe.gov.br), pudemos abstrair o que se segue:

TRANSPARÊNCIA – A SEAS vai publicizar informações institucionais que permitam ao cidadão o controle social.

INTEGRALIDADE – A SEAS articulará para assegurar a integração com outras políticas setoriais.

ÉTICA – A SEAS pautará seus serviços institucionais no respeito aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade e interesse público.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL – A SEAS fortalecerá a atuação participativa dos agentes sociais responsáveis pelo controle social.

COMPROMISSO SOCIAL – A SEAS pautará suas ações na luta contra a injustiça social.

QUALIDADE DA GESTÃO – A SEAS buscará continuamente planejar, executar, monitorar e avaliar com foco na qualidade dos serviços prestados à população.

PROTEÇÃO SOCIAL – A SEAS assumirá o compromisso de proteger a população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, constituindo-se como estratégia de combate à desigualdade e à exclusão social.

ACOLHIMENTO – A SEAS acolherá e oferecerá garantias e condições que possibilitem ao cidadão ser reconhecido e se fazer reconhecer, seja na construção de sua autonomia assim como no fortalecimento e resgate dos vínculos.

SOLIDARIEDADE – A SEAS assumirá o compromisso de ser solidária respeitando as diferenças com ações coletivas de cooperação mútua.

EQUIDADE - A SEAS primará pela igualdade e justiça social, valorizando cada indivíduo na sua especificidade.

RESPEITO À AUTONOMIA – A SEAS orientará seu modelo de gestão pela perspectiva da descentralização político-administrativa, estabelecendo articulações e subsidiando municípios e unidades da sociedade civil.

RESPEITO À DIGNIDADE SOCIAL - A SEAS defenderá o compromisso com a cidadania e a garantia de direitos à população, mediante a qualificação e a potencialização de programas, projetos, serviços e benefícios sociais.

Nesse contexto, ao analisar a frequência, em que esses fundamentos e valores aparecem no decorrer do Plano Estadual de Assistência Social de Pernambuco de 2016 a 2019, segundo Bardin (1977, p.109) “a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição”. Dessa maneira, temos:

Quadro 08 – Fundamentos e valores que pautam a política estadual de assistência social de Pernambuco no período de 2016 a 2019:

Fundamentos (repetições)	Valores (repetições)
Inclusão social (4) Inclusão produtiva (5); Regionalização (22); Integração com as demais políticas (13); Qualidade de vida (5); Vulnerabilidade (18); Vulnerabilidade Social (só o social 563) (8).	Transparência (0); Integralidade (5); Ética (0); Participação social (11); Compromisso social (3); Gestão (112); Proteção social (85); Acolhimento (54); Solidariedade (0); Equidade (0); Respeito à autonomia (0); Respeito à dignidade social (0).

Fonte: Elaboração própria, 2018

De acordo com o *quadro 08*, em se tratando dos fundamentos da política destaca-se a “regionalização e a vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social”, uma vez que esses foram os pilares para a implantação dos CREAS Regionais, emitindo a “intencionalidade” da política de assistência social atual, que permanece na ideia de regionalizar os serviços da proteção social especial, embora de uma maneira municipalizada, e nas tratativas do enfrentamento a vulnerabilidade social, estabelecendo e elegendo essa categoria a um conceito vinculado violação de direitos, que é o objetivo de atendimento dessa proteção.

Já os valores, tem-se o preceito de gestão, seguido de proteção social e acolhimento, inseridos com maior frequência na construção do referido plano. Sabe-se que na discussão das ciências sociais aplicadas, a palavra “gestão”, segundo Chanlat (1999, p. 31 apud SHUTZ, 2016, p. 25) é “um conjunto de práticas e de atividades fundamentadas sobre certo número de princípios que visam uma finalidade”. Para Simon (1965, p. 1 apud SHUTZ, 2016, p. 25), é “a arte de realizar as coisas”.

Conforme mencionado, a SEAS preza por uma gestão de qualidade e eficiência, nos remete ao que Weber (1995) ressalta sobre a burocratização, na qual pondera que a organização é uma estrutura sistêmica, ou seja, um grupo organizado de meios adequados a fins, com características essenciais ao seu funcionamento,

segundo o mesmo autor: formalidade, impessoalidade e profissionalismo³⁸.

Ainda nesse contexto, corroborando com Pereira (2016, p.339), o termo proteção social não se constitui uma categoria teórica, pois não há um significado ontológico que possa sustentá-lo, dessa forma “ para ter um mínimo de inteligibilidade e capacidade comunicativa, deve apresentar-se quase sempre adjetivado: capitalista, socialista, residual, social-democrata, pública, privada, focalizada, universal, parcial, total, entre outras qualificações”. Nesse sentido, os critérios adotados na política em tela, são baseados numa concepção focalizada para um público específico, uma vez que com base na LOAS (1993), possui condicionalidades no acesso aos serviços e benefícios.

O acolhimento, por sua vez, possui duas vertentes, as definidas pelos valores da SEAS “acolherá e oferecerá garantias e condições que possibilitem ao cidadão ser reconhecido e se fazer reconhecer, seja na construção de sua autonomia assim como no fortalecimento e resgate dos vínculos” e pelo sistema de acolhimento institucional, no qual o indivíduo fica sob a tutela do Estado. Para tanto, o reflexo desse termo, no desenvolver da política está referendado pela regionalização da proteção social especial (média e alta complexidade), o que nos leva a refletir que os números de acolhimentos institucionais estão aumentando, principalmente para crianças e adolescentes. Segundo os dados abaixo:

Quadro 09 – Crianças e adolescentes acolhidas no Estado de Pernambuco – 2013 a 2017

Ano	Quantidade de Acolhidos (crianças e adolescentes)
2013	984
2014	1016
2015	1079
2016	1054
2017	1040

Fonte: Elaboração própria, com base no PEAS (2016-2019), 2018

³⁸ Segundo Weber (1995), tem-se:

Formalidade: normas, legislações e regulamentos que constituem as organizações; **Impessoalidade:** relações entre as pessoas que integram essas organizações, governadas por cargos com direitos e deveres e, por último, **Profissionalismo:** os cargos que uma organização burocrática oferece aos seus ocupantes, segundos os princípios hierárquicos, com atribuições e competências definidas.

Por fim, quanto às diretrizes, pode-se destacar a proteção social especial de média complexidade, que está direcionada com as seguintes metas, segundo o plano supracitado:

Quadro 10 – Metas e Indicadores da Proteção Social Especial de Média Complexidade, de acordo com o PEAS 2016-2019

Proteção Social Especial de Média Complexidade	Metas
Regionalização da Média Complexidade	Elaboração do Plano de Regionalização
	Reordenamento da Regionalização do CREAS a partir da resolução Nº 31 CNAS/2013 ³⁹
	Realizar apoio técnico aos municípios que abrangem os CREAS na oferta regionalizada
	Concluir o reordenamento da Regionalização dos CREAS
Apoio Técnico aos municípios	Reuniões para apoiar tecnicamente os municípios na execução dos CREAS
	Encontros Regionais para apoiar tecnicamente os municípios na execução dos CREAS
	Reuniões e encontros para apoiar tecnicamente os municípios na execução dos Centro Pop
Trabalho Infantil	Acompanhar, apoiar, participar de audiências e assessorar técnica e institucionalmente os municípios pernambucanos sobre as Ações Estratégicas do PETI- AEPETI
	Implantar e executar o Projeto Praia Legal nos 13 municípios litorâneos do Estado de Pernambuco
	Realizar 02 Campanhas Estaduais de Enfrentamento do Trabalho Infantil em Pernambuco.
	Implantar e Coordenar a Comissão Permanente de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil de Pernambuco - COPETI/PE
População em situação	Adesão a política Nacional para Pessoas em situação de

³⁹Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.

de rua	rua
	Criar o Comitê Intersetorial para elaboração da Política Estadual de Inclusão Social para a População em Situação de Rua
Situação de calamidade pública e emergência	Apoio Técnico sobre a execução do Serviço de Proteção em Calamidades Públicas e Emergências
	Implantação de Banco de Alimentos para situações emergenciais.
Programa Vida Nova	Execução direta das ações socioassistenciais no Centro da Juventude Santo Amaro

Fonte: Elaboração própria, com base no PEAS (2016-2019), 2018

Assim, observa-se que a partir de 2016 o Estado de Pernambuco adotou por uma nova modalidade de regionalização⁴⁰, voltada para os municípios que possuíam “menos de 20.000 (vinte mil) habitantes e que não recebiam o financiamento federal para a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI”, conforme a Resolução CNAS nº 31, de outubro de 2013, uma vez que até junho de 2016, o mesmo Estado mantinha a execução direta dos 13 CREAS Regionais.

Conforme relatório de gestão 2015 – 2018 da SEAS, o modelo de regionalização de CREAS correspondeu a oferta referente ao modelo 2⁴¹, na qual previu a implantação de 60 CREAS municipais. Atualmente com a pactuação desses CREAS municipais referente ao plano de oferta regionalizada, dos 60 municípios, 52 conseguiram implantar. Dessa forma o Estado de Pernambuco tem um quantitativo de 182 CREAS Municipais ativos no CADSUAS, distribuídos em 176 municípios.

Outro ponto relevante, é que no relatório final da Conferência Estadual de

⁴⁰ Esse modelo tinha como ideia inicial implantar 46 CREAS Municipais e 03 CREAS Regionais para atender os 13 municípios (treze) que não tinham realizado o termo de aceite. De acordo com a resolução nº31 a nova modalidade de CREAS Regional tinham que atender os seguintes critérios: de até 4 (quatro) municípios, podendo, excepcionalmente, chegar a 8 (oito) municípios vinculados, considerando que a soma da população da região não supere 80 (oitenta) mil pessoas e que a distância entre o município sede da unidade regional e os municípios vinculados não ultrapasse 2 (duas) horas de deslocamento. Além dessas orientações é importante que esses municípios estejam nas proximidades de Comarcas.

⁴¹ Na nova modalidade de regionalização existem dois modelos de CREAS Regionais, sendo estes de execução indireta, operacionalizado apenas pelo estado e o de execução direta, financiado pelo estado e união e executado pelo município. Atualmente a modalidade de execução direta é a que prevaleceu, pois, a meta seria implantar apenas CREAS Municipal.

Assistência Social de 2015, havia uma meta prioritária para o Estado que era “Ampliar a rede de proteção social com implantação de no mínimo um CREAS por município, articulando com a união o respectivo cofinanciamento”. Desde então se observava a intenção em mudar a dinâmica da proteção social especial de média complexidade nos municípios, mesmo compreendendo que estava agindo, conforme as orientações técnicas trazidas pela resolução CNAS Nº 31, ao mesmo tempo, seguiu desamparando uma rede de fortalecimento articulada pelos treze CREAS Regionais que foram findados.

Nesses termos, observa-se que possivelmente o antigo modelo de CREAS Regional, proposto em 2009 não atendia mais às demandas governamentais, tampouco se enquadrava nas novas regras formuladas pela resolução Nº 31 CNAS/2013. No entanto, a regionalização fundamentada na municipalização dos CREAS, foi iniciada em 2017 e, ainda hoje identificam-se municípios sem aparato da proteção social especial de média complexidade. Então não podemos nos basear no fato de que os CREAS Regionais fecharam, porque estavam aquém dos critérios estabelecidos na resolução supracitada. Assim, continuamos à procura de elementos e subsídios mais plausíveis para explicar as razões do fechamento desses CREAS.

3.3 Os Participantes na Decisão Política

Considerado o que Kingdon (1995) fala sobre a importância dos participantes, tanto na construção da agenda política, quanto na tomada de decisão, como já mencionado foram realizadas três entrevistas, duas que consideramos com os participantes visíveis (segundo o autor, são os cargos políticos de visibilidade) da política estadual de assistência social e uma com uma participante invisível (segundo o autor esses são os técnicos, pesquisadores, consultores).

As entrevistas foram realizadas em três etapas e cada participante possuía questões específicas, dada a complexidade de suas atribuições na SDSCJ/SEAS/CREAS. Vale salientar, que apesar das tentativas constantes com o gabinete do governador e de seu assessor, não conseguimos uma agenda para entrevistá-los, contudo, as entrevistas com seus representantes foram essenciais para a construção dos elementos da pesquisa e aproximação às razões da decisão

de fechar os 13 CREAS.

Os critérios para análise de conteúdo, conforme já discutido, se basearam em Bardin (1977), através da separação por temas que nos ajudaram a formular e categorizar a percepção de cada entrevistado (a), acerca das questões levantadas, bem como nos auxiliaram a concluir o principal objetivo desse estudo: Afinal, por que a gestão estadual da assistência social de Pernambuco optou por fechar os 13 CREAS Regionais? para responder essa pergunta construímos razões específicas para cada participante. Abaixo, seguem as questões relacionadas para cada entrevistado:

Quadro 11 – Participantes do processo decisório

Participante 1 Visível (Secretário Executivo de Assistência Social)	Participante 2 Visível (Gerente da Proteção Social Especial de Média Complexidade)	Participante 3 Invisível (Ex-Coordenadora do CREAS Regional – Metropolitana Norte)
Duração: 18:31s	Duração: 12:44s	Duração: 47:59s
Páginas de transcrição: 05	Páginas de transcrição: 03	Páginas de transcrição: 10
Perguntas Realizadas⁴²		
1. Como vem sendo ofertados os serviços socioassistenciais pela Proteção Social Especial de Média Complexidade, na gestão do atual governador Paulo Câmara?	1. Enquanto Gestora dos 13 CREAS Regionais podes informar quais os principais serviços e ações que foram realizadas por esses centros?	1. Enquanto coordenadora de um dos CREAS Regionais estaduais, poderias sintetizar quais as principais atividades e ações realizadas? Essas ações eram unificadas para todos? Ou cada regional realizava individualmente ações diferenciadas?
2. Neste contexto, poderias elencar quais as prioridades deste governo no que diz respeito à Política Estadual de Assistência Social?	2. Qual a importância que esses centros de atendimento tinham nas Regiões de Desenvolvimento que faziam parte?	2. Quais os serviços que eram ofertados pelos centros?
3. Ainda sobre a proteção social especial de média complexidade, anteriormente, com os CREAS Regionais observa-se a preocupação do governo na descentralização e regionalização, como estão essas diretrizes na atual gestão?	3. Em 2016, quando os 13 CREAS foram fechados, quais as medidas tomadas pela gestão estadual para suprir as necessidades de atendimento?	3. Como era a relação com a organização social que executava o serviço?
4. Secretário, no período de 2008 - 2016, identifica-se a	4. Enquanto gestora da média complexidade desde a	4. Em 2016, como foi o processo de fechamento dos CREAS

⁴² As perguntas de base para análise da pesquisa são as pintadas em azul, pois sintetizam o objetivo de nosso estudo.

implantação de 13 CREAS Regionais e ao mesmo o fechamento desses serviços em 2016, qual a razão para o fechamento?	implantação de alguns centros, a senhora analisa o fechamento dos CREAS Regionais enquanto medida positiva ou negativa para a gestão?	Regionais? Poderia sintetizar essa relação? Houve pactuação com a gestão?
5.Quais as ações e serviços ofertados para suprir as demandas de violações de direitos no Estado na atual gestão?	5.Por fim, quais ou qual o critério levado em consideração para o fechamento desses 13 Centros em 2016?	-

Fonte: Elaboração própria, 2018

As entrevistas foram transcritas, tomando por base as perguntas norteadoras, no quadro 09 é possível verificar e levando em consideração um quadro com o eixo temático, unidades de contexto (as entrevistas na íntegra), as unidades de registro (os trechos que mais respondiam às questões), os agrupamentos das unidades de registro (levando em consideração a perspectiva e atribuições de cada fala) e as categorias emergentes que destacamos para analisar o conteúdo.

3.3.1 Em busca dos motivos do fechamento dos 13 CREAS Regionais: o fator econômico

A partir das entrevistas realizadas, podemos destacar alguns trechos, e elencá-los, de acordo com os direcionamentos e percepções dos entrevistados, sobre os fatores que levaram a gestão estadual da política de assistência social a fecharem os 13 (treze) CREAS Regionais, dentre eles, categoricamente está o econômico. Verifica-se tal fator nas diferentes concepções de cada entrevistado, sistematizadas no quadro:

Quadro 12 – As entrevistas – Razões para o fechamento dos CREAS Regionais (fatores econômicos)

Dimensões (temas)	categorias	Entrevistados	Respostas extraídas da unidade de registro
Razões para o fechamento dos 13 CREAS Regionais	A questão orçamentária (econômica)	Participante 1 Visível (Secretário Executivo de Assistência Social)	[...] O que aconteceu havia uma dificuldade estrutural do ponto financeiro efetiva de custo de manutenção era um custo importante [...] [...] A gente tinha um cenário que foi muito prejudicado pela dificuldade financeira do estado contingenciamento e se agravou

			sobretudo no ano 2014 e 2015, culminando em 2016 [...] [...] juntou esses fatores, o fato de ter mais municípios com CREAS, esse período uma crise que se agravou o estado estava sem condições de manter, e, sobretudo, nos últimos meses, esses centros sobreviveram com dificuldades de manutenção que foi muito ruim [...]
		Participante 2 Visível (Gerente da Proteção Social Especial de Média Complexidade)	[...] O recurso no geral passa ser o mesmo, o que eu gastava em um CREAS Regional ele foi distribuído no município, ou seja, um CREAS que gastava “x” foi distribuído entre os 6 (seis) municípios... em todo ponto de vista econômico a despesa continua sendo a mesma [...]
		Participante 3 Invisível (Ex-Coordenadora do CREAS Regional – Metropolitana Norte)	[...]o contingenciamento não é o real motivo para o fechamento...Eu acho que não, ações que repercutem na ação política, de segurança, porque é um estado que mais mata, né...essa política... a gente participava das reuniões do pacto, houve uma diminuição na época do CVLI, onde eu achei que entrou o CREAS Regional, poderia até não ser o CREAS Regional, mas sinalizou pro estado que não era só uma questão de segurança, tava muito além dessa questão de segurança...então eu acho que custo-benefício pro estado foi muito ruim, porque se mantém serviço aí, por exemplo, na própria secretaria de desenvolvimento e juventude, que sou extremamente contra a isso, criança e juventude! Na própria secretaria tem serviço que sobrepõe o CREAS Regional, que sobrepõe, inclusive, ações do próprio município, então eu acho inclusive que poderiam ter políticas, que poderiam ter sido muito mais econômico pro estado, manter esse CREAS, porque são equipamentos do estado, era como se o estado dissesse assim pros municípios: oh tô aqui! [...]

Fonte: Elaboração própria, 2018.

No que diz respeito, aos critérios orçamentários, as análises anteriores com base na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (2014 a 2017), revelam que os gastos de manutenção desses centros não chegavam a 4% dos recursos destinados a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude. Salienta-se ainda, que em 2016, a redução eminente dos recursos tanto a nível estadual, quanto nacional e municipal foi um dos fatores, para o fechamento desses centros, segundo o participante visível 01. Por outro lado, a participante visível 02,

informa ter o mesmo orçamento disponível para a execução regionalizada, na modalidade municipal.

Em contrapartida, a participante invisível 03, informa efetivamente que o fechamento dos CREAS não se dá apenas por razão econômica, mas há um viés político, e que, seria mais interessante para o estado manter o funcionamento desses serviços.

O que se percebe, na verdade, é que a gestão se utilizou do processo de contingenciamento do ano de 2016 como um critério fundamental para legitimar o fechamento dos CREAS Regionais. Porém, não considerou outros elementos de fundamental importância como: as ações realizadas em rede, os atendimentos aos usuários, as ações regionalizadas da assistência social no âmbito de cada município de acordo com seu território de abrangência, dentre outros.

No que diz respeito a tomada de decisão política, percebe-se que ainda os fatores econômicos regem os direcionamentos das políticas de cunho social, ainda longe de se estabelecer uma equidade entre a política econômica e social, no entanto, não validamos apenas esse critério, percebe-se que outros fatores acarretaram no fechamento desses equipamentos.

Uma primeira inferência é que não se foi levado em consideração apenas os fatores econômicos para o fechamento dos CREAS Regionais, porque se essa fosse a principal razão, não haveria novas modalidades para promover a proteção social especial de média complexidade nos municípios, conforme podemos verificar no PEAS 2016-2019 e nas falas dos entrevistados, a seguir apresentadas.

3.3.2 Ainda em busca dos motivos do fechamento dos 13 CREAS Regionais: o fator político

A intenção em fechar os CREAS Regionais, partiu também da própria rede de municípios, dos quais seus gestores eram participantes da Comissão de Intergestores Bipartite – CIB, de acordo com as novas modalidades de regionalização fomentadas pelo MDS, através da Resolução Nº 31 CNAS/2013 e pactuadas pelo estado, revelavam recursos que seriam injetados no próprio município, ao mesmo tempo em que, daria maior visibilidade para o estado em demonstrar a sensibilidade em

cofinanciar esse serviços implantando CREAS Municipal nos município até vinte mil habitantes (pequeno por I), antes não contemplados nos termos de aceite do MDS.

Ao proceder as análises dos conteúdos das entrevistas, podemos identificar as seguintes passagens e concepções dos participantes, quanto aos fatores políticos do fechamento desses CREAS:

Quadro 13 – Razões para o fechamento dos CREAS Regionais (fatores políticos)

Dimensões (temas)	categorias	Entrevistados	Respostas extraídas da unidade de registro
Razões para o fechamento dos 13 CREAS Regionais	Os fatores políticos	Participante 1 Visível (Secretário Executivo de Assistência Social)	[...] Teve a questão econômica, mas sem dúvida teve o respaldo político da ação... existe ação do governo do Estado que tem um custo muito maior, o Programa Atitude , o PE Conduz que tem um custo muito mais elevado, porém ele tem um respaldo da população, tem uma grita por esse serviço muito grande, qualquer redução ou corte, isso revelaria um abalo político, muito grande. No caso dos CREAS não existia uma grita, na realidade por ser questionado por partes de alguns municípios, não todos, uma grande maioria perdeu com o fechamento, e alguns chegaram a questionar essa atuação, então não tinha lastro político de defesa dos CREAS regionais da forma que tavam para que se mantivessem [...] [...]se houvesse um impacto, e ,sobretudo, se não houvesse uma alternativa de fato naquele momento... alternativa tinha que era avançar no processo de implantação (municipalização dos centros) tinha uma alternativa que, sobretudo, não tinha esse respaldo político que era com todos municípios e gestores da áreas finalísticas para sua manutenção para que se mantivesse, por isso acho que foram basicamente esses dois elementos [...].
		Participante 2 Visível (Gerente da Proteção Social Especial de Média Complexidade)	[...] o que está posto a política da assistência social é a mesma a orientação, é a mesma para os CREAS municipalizados , fortalecimento de rede, só fazendo esse contraponto, para o fortalecimento de rede o CREAS regional batia mais forte, para atendimento especializado os CREAS municipais tem muito mais porque estão lá todos os dias por que estão perto da problemática partir do momento que acontece ou aparece a violação de direito ele está sendo atendido diariamente já no regional quando tava na sede quando acontecia uma problemática em outro município até que eu

			usasse a logística desse atendimento lá era mais difícil, para atendimento a implantação do CREAS municipal eu acho que avançamos[...].
		Participante 3 Invisível (Ex-Coordenadora do CREAS Regional – Metropolitana Norte)	[...] então o CREAS regional era esse elo, era essa ponte entre os município e o estado, e aí os municípios ficaram órfãos disso...isso sem a mínima comunicação, sem nenhum tipo de... de... prévia, falar, nada, nada...os municípios na época se organizaram, mas os pegou também de surpresa, né...sabia, se não sabia, se fecha, se não fecha [...] [...]foi muito ruim a credibilidade da ação do estado para os municípios, foi muito, na minha visão, foi assim: não dar satisfação, não dizer, não reunir os profissionais , sabe... que prestaram esse serviço...que fizeram essa, esse trabalho, não só no município que o CREAS estava instalado, mas para todo território, eu achei que foi...eu realmente acho que foi uma sacanagem [...] [...] O real motivo desse fechamento para mim foi vontade política mesmo, falta de visão, de clareza do que era o serviço, eu acho que o gestor na época, você não precisa ser da área pra você compreender e pelo menos se interessar, esse último secretário , ele nunca entendeu o papel do serviço e nem nunca quis entender na verdade, porque a gente teve várias pessoas que não eram da área como o antecessor dele, Bernardo, nem Laura Gomes, mas sempre foram sensíveis e percebiam a importância de um serviço como esse [...] [...]politicamente falando, se a gente fosse levar pro viés político, também foi burrice, eu acho que politicamente o governo tinha muito mais a ganhar do que extinguindo, né...e ele mostrou para as pessoas da assistência que ele nem conhecia e nem queria ter conhecimento [...] [...]mas assim ele não tinha clareza do que era a política de assistência, então ele perdeu, quando ele tirou esse serviço da população, mas essa população já vem perdendo há algum tempo tudo isso, infelizmente, e assim, essa população está cada vez com menos acesso a informação, o que faz com que ela não reconheça isso, mas isso é o objetivo né? [...]

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Diante dos elementos explanados pelos entrevistados, podemos destacar: a falta de reconhecimento por parte da população usuária do serviço executado, então

a permanência ou não do serviço era indiferente; o interesse dos municípios em ter a proteção de média complexidade com equipe específica em seu território; o interesse do Estado em sair da responsabilidade de executor dessa proteção; interesse político do gestor do período⁴³ em descentralizar e destinar os recursos para outros programas mais ligados a Direitos Humanos como o PE Conduz e o Programa Atitude.

Por um lado, as reflexões dos participantes 01 e 02 demonstram que a falta de respaldo político dos CREAS Regionais e o processo de implantação de CREAS municipais foram fatores importantes, levados em consideração para o fechamento dos centros, e, sobretudo essa nova modalidade de regionalização apresentou-se, segundo a participante 02, como um avanço para o estado.

Por outro, a participante 03, pontua que a falta de aviso prévio, de informação oficial para os trabalhadores, para os gestores municipais, para a rede socioassistencial das regiões de desenvolvimento, bem como, para os usuários, proporcionou desconforto político e falta de credibilidade do Estado para com os municípios.

Os aspectos da intenção política do próprio governador Paulo Câmara sobre esses centros não são demonstrados, tampouco visualizados nas mídias oficiais. Não houve sequer uma menção do fechamento desses CREAS em Diário Oficial do estado de Pernambuco (período de maio de 2016 a maio de 2017), embora a assistência social faça parte de um dos eixos estratégicos do seu plano de governo (2015 a 2018) no eixo Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

Destarte o discurso das prioridades da gestão estadual por outras diretrizes e a definição em não permanecer com os 13 (treze) CREAS Regionais, convocaram os trabalhadores dos treze centros a formularem uma carta que corrobora com a fala da participante 03, conforme destaca-se a retórica histórica da carta, emitida e socializada nas redes sociais em 10 de julho de 2016, que diz:

[...] Em 2014, os CREAS Regionais foram inseridos no Programa Pacto Pela Vida, sendo o único equipamento no Estado que realizava semanalmente o

⁴³ Destaca-se que o gestor no período do fechamento é o eleito Deputado Estadual Isaltino Nascimento e líder do governo Paulo Câmara na câmara dos deputados estaduais, o que acentua os significados da falta de interesse em determinados setores da assistência social, que talvez, não fosse vantajoso para sua campanha política.

atendimento/acompanhamento as pessoas vítimas de violência com recorte para os Direitos humanos, casos advindos da Secretaria de Defesa Social (SDS): ameaças de morte e lesão corporal. Tal atuação acarretou na diminuição dos índices de violência, sobretudo contra a mulher.

Desde meados de junho de 2015, com a crise econômica e política que assola o país, este serviço indispensável à população passou por inúmeras dificuldades. O atraso no repasse de recursos do estado para a executora dos CREAS; implicou na precarização da oferta dos serviços, diminuição das equipes técnicas e desde outubro de 2015, cinco dos treze CREAS estão sem veículos para realização de atendimentos, ações e visitas aos municípios.

Em maio de 2016, o governador Paulo Câmara anunciou novo corte nos gastos públicos em algumas secretarias do governo, entre as quais a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude, tendo como secretário da pasta, o ex-deputado estadual Isaltino Nascimento, na qual os CREAS Regionais eram vinculados. Diante das informações não formalizadas pelo estado às unidades dos CREAS Regionais fecharam suas portas dia 10 de Junho, estando todos os materiais (mobiliário, documentos sigilosos dos usuários e até mesmo o veículo do estado) trancados na casa onde funcionava o serviço, (casa alugada que foi devolvida ao proprietário) sem nenhum posicionamento concreto do governo do estado sobre essa situação.

Ressaltando a preocupação dos trabalhadores que foram demitidos com quatro meses de atraso salarial, sem rescisão contratual, multa de 40% do FGTS, sem nenhum direito trabalhista cumprido conforme a CLT. E sem perspectiva de resolução, já que não há nenhum pronunciamento. Com a unidade fechada, a população que necessita do atendimento deste serviço está descoberta e a violência do estado tenderá a aumentar, uma vez que o CREAS Regional era o único serviço do governo com 100% de cobertura no estado. O trabalho desempenhado pelas equipes apresentava com clareza a contribuição do serviço na minimização dos indicadores de violência avaliados nos encontros do Pacto Pela Vida (PPV).

Infelizmente, a ausência deste serviço acarreta um retrocesso social histórico no qual ocorre no Estado de Pernambuco. E apesar de várias tentativas de abrir um diálogo para se buscar uma melhor saída para a atual conjuntura, a dificuldade por parte do governo do estado na resolução e a descrença na importância deste serviço acarretaram em um prejuízo histórico sem precedentes aos trabalhadores do SUAS e, principalmente à população pernambucana, a qual não recebeu proteção do estado diante dos seus direitos violados (TRABALHADORES DAS UNIDADES DOS CREAS REGIONAIS, 2016).

Diante do exposto, torna-se claro a intencionalidade política da gestão em permanecer no silêncio⁴⁴ no panorama que fora instalado nos últimos meses, antes do fechamento total desses CREAS. Primeiro para não expor o governador, pois politicamente não é viável uma gestão encerrar serviços, segundo porque o secretário do período optou politicamente em direcionar recursos para outros programas. Por fim, os trabalhadores não obtiveram força política suficiente para impedir o término

⁴⁴ O silêncio é revelador do descaso, da desvalorização, corte de verbas para os serviços, redirecionamento das atividades para os municípios, significando a omissão da gestão governamental, quanto ao fechamento desses serviços.

das ações, uma vez que, todos eram prestadores de serviços, e os gestores políticos, conforme as reflexões dos entrevistados visíveis, entendiam que a continuidade da execução direta não era mais um papel do Estado.

3.3.3 As novas diretrizes e prioridades para a proteção social especial de média complexidade na agenda governamental como justificativa para fechamento dos 13 CREAS

A entrevista realizada com o principal gestor do período do fechamento dos CREAS, atualmente, assumindo a secretaria executiva de assistência social do estado, quando questionado sobre as perspectivas e diretrizes para a política de assistência social, revelou:

Quadro 14 – Prioridade do Governo Paulo Câmara para a Política de Assistência Social

Dimensões (temas)	Principais diretrizes	Entrevistados	Respostas extraídas da unidade de registro (prioridades)
Prioridade do Governo Paulo Câmara para a Assistência Social	Cofinanciamento; Assessoria Técnica; Capacitação; Descentralização e Regionalização	Participante 1 Visível (Secretário Executivo de Assistência Social)	[...]retomar um patamar de cofinanciamento, mais adequado ampliando o cofinanciamento [...] [...] a outra área que é papel do estado e que a gente vem fazendo todo esforço é na assessoria técnica fazendo encontro centralizado, regionalizados com atendimentos presenciais de município a município[...] [...] posso dizer também talvez que existam três principais linhas de atuação: assessoria técnica, capacitação, cofinanciamento [...] [...] tem sim, tanto que isso foi fruto de deliberação e conferência... isso consta no nosso Plano Estadual de Assistência, então isso também consta em uma pactuação do governo do estado junto ao conselho estadual. Então tem já uma diretriz de fazer a construção desse desenho já para organizar isso, nós chegamos a câmara técnica da CIB já para discutir um pouco do desenho da descentralização da assistência social, da descentralização dessa assessoria técnica de como o estado pode descentralizar e chegar mais perto dos

			municípios [...]
--	--	--	------------------

Fonte: Elaboração própria, 2018.

O entrevistado informa que as principais linhas de atuação da gestão estadual na assistência social, estão estabelecidas entre os três eixos: cofinanciamento, assessoria técnica e capacitação. De acordo com a fala do mesmo, esses dois últimos eixos, estão sendo executados de maneira mais macro, ou seja, de forma que contemple a participação de um maior número de municípios.

Outro ponto relevante é o contexto da descentralização e regionalização ainda como estratégia política, como ponto de articulação com os municípios e para a rede socioassistencial, parte integrante destes.

Em relação ao panorama após o fechamento dos CREAS Regionais com a proteção social especial de média complexidade, tem-se:

Quadro 15 – Panorama da Média Complexidade Pós-fechamento dos CREAS Regionais

Dimensões (temas)	Categorias de análise	Entrevistados	Respostas extraídas da unidade de registro
Panorama da média complexidade pós-fechamento dos CREAS Regionais	Desafios para a equipe técnica de média complexidade da gestão estadual no atendimento aos municípios que não possuem CREAS; Os CRAS dos municípios que não possuem CREAS passam a atender demandas com perfil de outra proteção social	Participante 1 (Secretário Executivo de Assistência Social)	[...]a partir de 2016 a decisão de mudar a estratégia encerrando a execução direta e fortalecendo, impulsionando, o processo de implantação de CREAS municipais, mas como vem sendo hoje, vem sendo um processo de atendimento pelo município na sua grande maioria já com CREAS municipal [...] [...]o que acontece na inexistência de um CREAS, vai ser o CRAS que está atendendo essas demandas ou CRAS ou a futura equipe técnica da cidade que está fazendo esse atendimento, não está tendo esse deslocamento do estado para o município até porque não caberia , o que existe por parte da equipe técnica do estado é só orientação ou tirada de dúvidas [...]

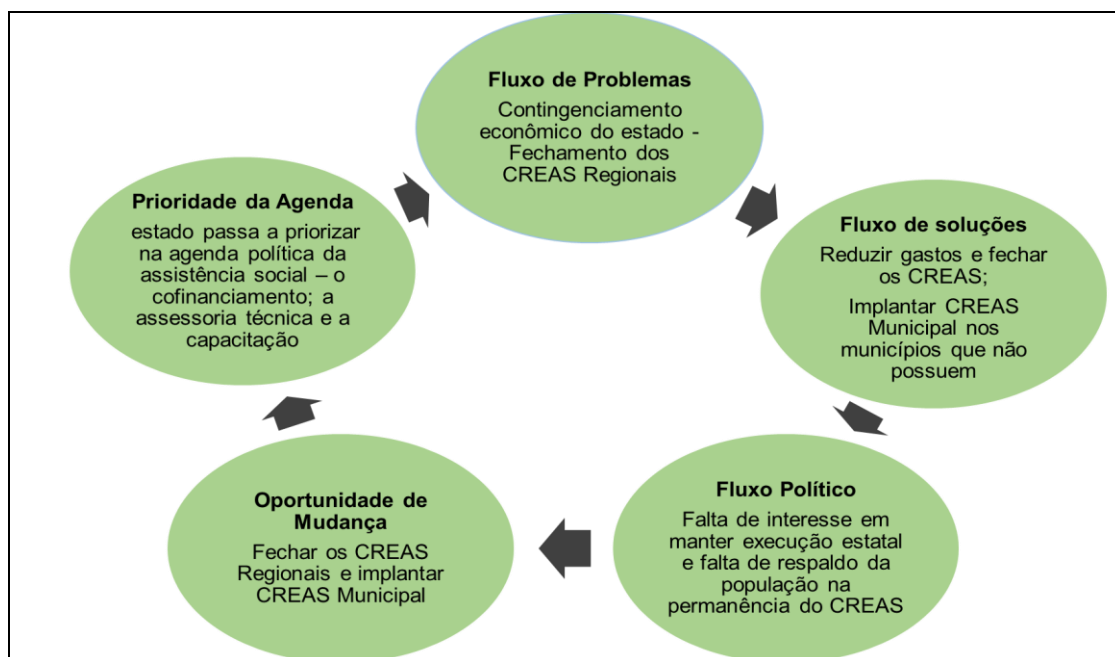
		Participante 2 (Gerente da Proteção Social Especial de Média Complexidade)	[...] nós dá proteção especial de média complexidade ficou com uma carga muito grande, porque a atenção, o atendimento, orientações de redes que os CREAS regionais faziam isso eram as equipes de referências nossa equipe de estado que passou a ir no município... outra coisa sobrecarregou os CRAS e por não ter perna suficiente para atender essa demanda repassava para estado, aí o técnico do estado passava a fazer esse atendimento logicamente que de forma mais lenta porque nós temos 184 municípios e uma equipe mínima [...] [...]em nenhum momento o município ficou desassistido, logicamente o atendimento especializado, enquanto o PAEFI, não tinha, mas as orientações de encaminhamento de referência e contra referência o município sempre teve esse aporte do estado [...]
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Nesse contexto, ressalta-se o acúmulo de demandas tanto por parte da equipe técnica de média complexidade do Estado, que faz o papel de orientar, atender e, por vezes encaminhar as necessidades da proteção especial dos municípios que ainda não possuem CREAS, quanto dos CRAS dos municípios, que abarcam os atendimentos dos serviços que não são de suas atribuições e especificidades, e dispõem apenas de equipe mínima.

Em relação as novas diretrizes da gestão da política de assistência, nos remetemos a ideia da prioridade da política, da agenda política de um governo, corroborando com Capella (2005) quando apresentado a adaptação do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (*vide figura 02*) nos direcionamentos da agenda política, podemos avaliar o fechamento dos CREAS Regionais, a partir das seguintes considerações:

Figura 12 – Fluxo da Prioridade na Agenda Política no Contexto dos CREAS Regionais



Fonte: Elaboração própria, com base no múltiplo fluxo de Kingdon, adaptado por Capella (2005), 2018.

Dentro dos dados informados, é válido apontar que, os fatores políticos seguem em primeira instância como ponto principal para o fechamento dos treze CREAS Regionais implantados nas regiões de abrangência do Estado pernambucano. Compreende-se então que “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das “condições reais” dos problemas em questão” (FUKS, 2000, p. 80).

Além disso, observa-se que a definição de problemas ocorre dentro de um determinado cenário de organização das instituições públicas (FUKS, 2000), nesse caso as mudanças de gestão, também estabelecem parâmetros de legitimidade e regras que condicionam a ação e o debate público, como no caso do fechamento dos CREAS Regionais, o ordenador do período não defendeu como relevante as ações desses, priorizando outras demandas.

Outro destaque é apontado por Capella (2005, p.11) “da mesma forma que as “janelas” se abrem, elas também se fecham. A oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos se desarticula com relação aos demais”. Neste caso, as alternativas e soluções para a crise vivenciada pelos trabalhadores dos centros, que

pressionavam a gestão estatal da SEAS/SDSCJ, as dívidas com a executora, o processo de contingenciamento financeiro, foram propositivos para a mudança na agenda. O paradoxo está no elo político, pois o interesse político prevaleceu para a tomada de decisão.

Quando são extraídos os elementos decorrentes do processo de fechamento, percebe-se o que Monteiro (2006, p.272) atribui que é “[...] “o processo decisório de política relaciona-se a “reformas” organizacionais de maior ou menor amplitude. A criação de novas unidades de decisão ou a redefinição de atribuições nas unidades já existentes é um sinalizador dessa necessidade de adaptação à crise. Os CREAS regionais fecharam, e esse fato foi capaz de sinalizar os novos direcionamentos do estado para a proteção social especial de média complexidade no cenário atual.

3.4 O Não Aparente: Os Fatores Sociais

Concomitante aos fatores políticos e econômicos para se construir uma política pública voltada ao atendimento da população em situação de vulnerabilidade social, seja ela de qualquer instância, os indicadores sociais são os principais elementos levados em consideração, conforme identifica-se na Política Nacional de Assistência Social (2004); no Plano Estadual de Assistência Social do Estado de Pernambuco (2016 – 2019); no Programas Estaduais PE no Batente; Programa Vida Nova; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e até no Programa Pacto Pela Vida, dentre outros.

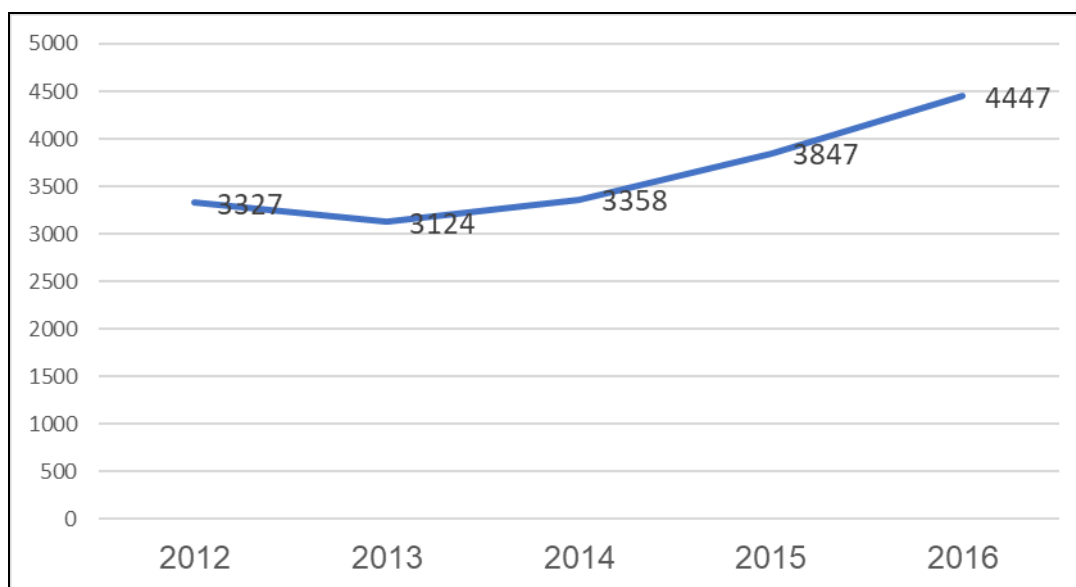
Em relação ao Plano Estado de Assistência Social do Estado de Pernambuco (2016 – 2019), verifica-se que o termo “social” se repete 563 (quinhentos e sessenta e três) vezes, dessa forma a importância e significado atrelado ao termo, que através do dicionário Aurélio tem haver com tudo que “diz respeito a sociedade; que tem tendência para viver em sociedade; o que diz respeito a uma sociedade comercial” são relacionados aos indicadores voltados a questão social: pobreza, violência, criminalidade, fome, má distribuição de renda, violação de direitos, dentre outros.

No entanto, para o fechamento das treze unidades regionais os indicadores sociais não foram levados em consideração. As questões econômicas, e, sobretudo, políticas foram mais relevantes em 2016, desse modo, os gestores políticos não se preocuparam de fato em observar os índices e números de violência e violações de

direitos no Estado pernambucano.

Neste sentido, nos preocupamos em mostrar alguns indicadores importantes, dentre eles, a taxa de homicídios no estado de Pernambuco, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2018), os números no período de 2012 a 2016, foram:

Figura 13 – Número de Homicídios em Pernambuco de 2012 a 2016

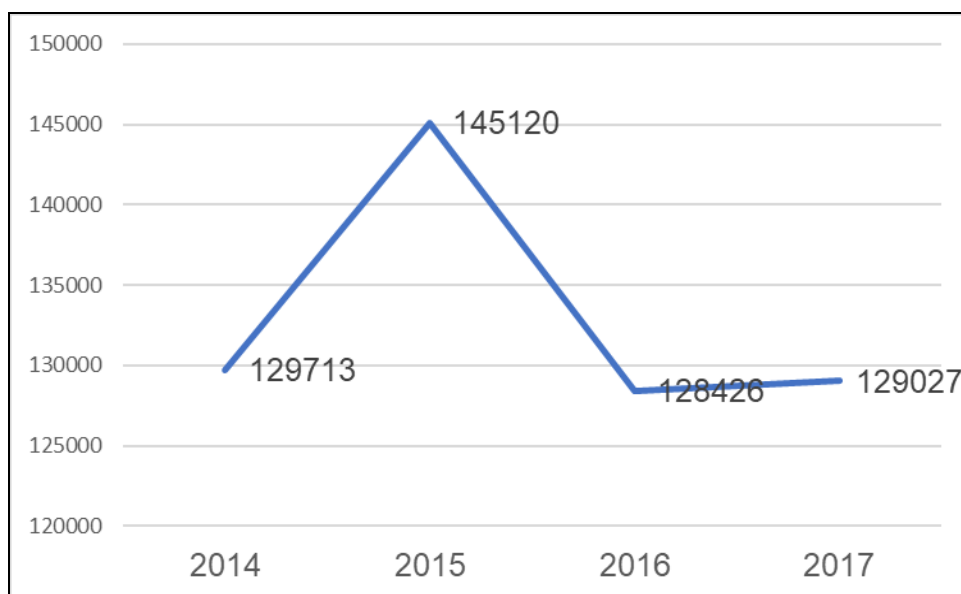


Fonte: Elaboração própria, 2019. Com base nos dados do site do IPEA – Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17>>. Acesso em 02.01.2019.

Conforme ilustrado, há uma queda de homicídios de 2012 a 2013 de um montante de 203 (duzentos e três) casos, que representam em termos percentuais de 6,1 %. No entanto, a partir de 2014, os números se elevaram, percebe-se que a diferença de 2014 a 2016 foi de 1.089 (mil e oitenta e nove) casos, o que representa uma elevação de 32,4%.

Outro ponto relevante são os números de violação de direitos atendidas pelos CREAS municipais do estado de Pernambuco, conforme números do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, observam-se o que se segue na figura 14.

Figura 14 – Número de Famílias e/ou Indivíduos inseridas no PAEFI de 2014 a 2017



Fonte: Elaboração própria, 2019. Com base nos dados do SAGI/MDS, disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>> Acesso em 02.02.2019.

Nota-se, que ao mesmo tempo em que se elevam as taxas de homicídio, há um elevado crescimento de famílias e/ou indivíduos atendidos nos CREAS Municipais no período de 2014 – 2015, com uma diferença de 15.407 (quinze mil e quatrocentos e sete) atendimentos, significando em percentuais 11,88%, uma vez que esse equipamento é responsável pelo atendimento as violações de direitos.

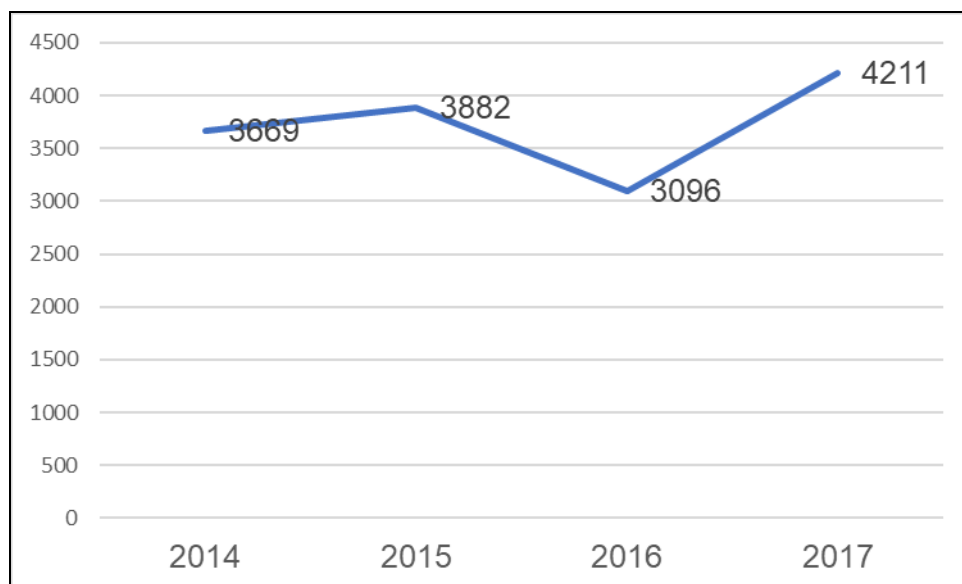
Embora, se identifique que 2015 a 2016 houve uma queda de 12,99% nos números de atendimentos PAEFI, não significa que as violações de direitos tenham diminuído, e sim, que os encaminhamentos e demandas espontâneas tenham sido redirecionadas para outros centros e/ou o acirramento da violência já tenha gerado um CVLI (*vide figura 13*) ou até mesmo a institucionalização dos indivíduos na proteção social especial de alta complexidade⁴⁵.

O fechamento dos CREAS Regionais, também repercutiram no aumento dos atendimentos das violações e direitos nos CRAS pernambucanos, pode-se visualizar

⁴⁵ No PEAS (2016-2019) mostra a preocupação do MDS e do Estado em regionalizar e ampliar o número de acolhimento institucional, pois a demanda de alta complexidade, principalmente, de crianças e adolescentes e idosos tem aumento no estado.

tanto nas falas dos participantes 01 e 02 (*vide quadro 13*), quanto nos dados extraídos dos Relatórios Mensais de Atendimento dos anos de 2014 a 2017, de acordo com o gráfico:

Figura 15 – Número de Encaminhamentos dos casos de violações de direitos do CRAS para o CREAS de 2014 a 2017



Fonte: Elaboração própria, 2019. Com base nos dados do SAGI/MDS, disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>> Acesso em 02.02.2019

É mister ressaltar, o aumento de 36% de 2016 a 2017 do número de atendimentos e encaminhamentos com perfil do CREAS que as equipes técnicas dos CRAS registraram em seus RMA's. É notória também, a diferença entre 2015 e 2016 com uma diminuição de 25,38% dos encaminhamentos, período em que ainda haviam os atendimentos dos CREAS Regionais.

Sabe-se que há outros indicadores como da extrema pobreza, das taxas das diversas violências (física, psicológica), dentre outros, no entanto, nenhum desses foram levados em consideração, ao findar as atividades dos centros regionalizados.

Corroborando com Pereira (2016, p.339), quando reflete “A hegemonia neodireitista em praticamente todo o planeta tem moldado as medidas socialmente protetivas à sua imagem e semelhança”. Há de se considerar a maneira como o sistema de proteção social foi manipulado pela gestão governamental pernambucana de 2015 a 2016.

A vinculação do Estado Social com a política de assistência social se distância, a partir dos critérios políticos adotados na construção das agendas políticas e, isso de fato, são levados em consideração. Ou seja, políticas voltadas para dar enfrentamento a pessoa em situação de rua, crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, mulheres vítimas de violência (física ou psicológica), crianças e adolescentes vítima de abuso sexual, em suma: famílias com vínculos fragilizados não são prioridades na agenda política da gestão Paulo Câmara, que se desresponsabilizou, enquanto ente estatal.

Nesse contexto, os atendimentos devem ser responsabilidades dos municípios pernambucanos, que por sua vez, ainda possuem os serviços de CRAS e CREAS com atendimento precário em relação ao determinado pela Lei 109, 2009⁴⁶. Dessa forma, as médias somadas das equipes técnicas de referência; de infraestrutura e de execução e articulação dos serviços, equivalem a 3 (três) pontos, conforme identificado no SAGI/MDS (2016) nos Índices de Desenvolvimento do CRAS e CREAS (IDCRAS e IDCREAS), o que significa que ainda atendem com o mínimo exigido.

Assim, percebe-se que as premissas aqui realçadas, com a decisão política do fechamento das 13 unidades CREAS Regionais. Reiteram que os fatores sociais são deixados de lado e se mantém a ideia de que com “A emergência das políticas sociais não exclui o Estado e as classes e, portanto, não desconsideram os componentes econômicos e políticos intrínsecos às contradições estruturais do capitalismo” (LOBATO, 2006, p. 308).

⁴⁶ Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central desse estudo buscou compreender quais razões foram adotados pela gestão governamental do período de 2015 a 2018 na tomada de decisão de fechar os treze CREAS Regionais. Desse modo, retomamos a questão norteadora de nossa pesquisa: Por que a gestão do governador Paulo Câmara decidiu fechar os 13 (treze) CREAS Regionais em junho de 2016? Tendo em vista, serem serviços continuados, além dos dados expressivos de violação de direitos que o estado de Pernambuco ainda possui.

De fato, as escolhas teóricas e metodológicas levaram a identificação de subsídios importantes para desvendar os fatores econômicos e políticos que induziram ao fechamento dos CREAS Regionais, bem como as prioridades da gestão estadual da secretaria executiva de assistência social, quanto aos direcionamentos da proteção social de média complexidade em Pernambuco.

Os CREAS Regionais demonstraram que, por meio de sua atuação no território pernambucano, a importância do atendimento às violações de direitos em rede, através da execução direta estatal, chegavam mais próximos aos municípios, dos serviços socioassistenciais e da população usuária.

Decerto, os números de atendimentos realizados mês a mês, variavam de acordo com cada CREAS Regional, conforme visualizam-se nos relatórios mensais de atendimento – RMA's de 2014 a 2016. Os números que mais se destacavam, eram os de fortalecimento da rede socioassistencial, números esses, que não eram contabilizados nos RMA's e não expressavam um significado importante para a gestão desses centros, uma vez que não foram considerados.

No que concerne a discussão das prioridades da agenda política, particularizando, a assistência social como pilar, e especificando a proteção social de média complexidade como diretriz, as ações crescentes na gestão estadual (2016 a 2019) estão direcionadas para as Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – AEPETI, para a implantação de CREAS Municipal nos municípios de pequeno porte I (até vinte mil habitantes), e, por último, para a assessoria técnica aos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios pernambucanos.

Outro ponto relevante é que para suprir os três eixos desenhados no plano estadual de assistência social supracitado, a equipe técnica de referência conta apenas com oito profissionais⁴⁷ para atender aos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios do Estado, com exceção da gestora que possui cargo comissionado, os demais, são contratos terceirizados via organização social.

As análises dessa pesquisa partiram de duas fontes primordiais: análise documental (relatórios mensais, planos e leis) e as entrevistas semiestruturadas com dois gestores da pasta executiva da assistência social do estado e uma ex-coordenadora de um CREAS Regional, tudo isso para apreender que o principal fator de fechamento dos CREAS Regionais foi o político e que o social foi pouco importante.

A partir da revisão da literatura, constatou-se que estudos realizados nos últimos anos sobre a assistência social e tomada de decisão política, trazem aspectos que convergem no que tange a forma, na qual os CREAS Regionais foram encerrados, atrelados as ideias direitistas e neoliberais de que a economia e a política devem estar acima do social. No trecho trazido por Pereira (2016, p.339), a mesma descreve esse “neodireitismo” como “seus valores individualistas e seu moralismo meritocrático/hedonista [...] estimulam a competição; a aceitação (e glorificação) das desigualdades e da exploração; a busca alucinada pelo sucesso a qualquer preço”.

De acordo com a autora, destaca-se ainda o que Marx e Engels (2015) pontuam quanto ao Estado não ser neutro aos interesses das classes, principalmente, quando os componentes desse Estado, são moldados pela elite do poder, são representantes de uma democracia velada, e, são ainda, reprodutores para dar visibilidade ao fazer político, fincam suas raízes políticas nas instituições, e nelas, se constituem soberanos nas tomadas de decisão.

Para Lobato (2006, p. 302), “O processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse”. Neste sentido, independente dos próprios interesses, na construção e operacionalização das políticas públicas, como sabemos, deveria prevalecer o melhor para a coletividade, no entanto, não é o que se vislumbra na gestão da política estadual de assistência social de Pernambuco.

⁴⁷ A gestora da média complexidade (cargo comissionado); um técnico administrativo; 04 assistentes sociais; 01 advogado e 01 psicóloga.

Ainda nesse contexto, Lobato (2006) diz que a representação de interesses não pode ser vista como limitada ao acesso dos diversos grupos ao Estado, afirmando que essa representação “[...] deve buscar o processo político que determina a política pública, buscar a política em seu sentido lato. E isso nos parece válido principalmente para aquelas sociedades onde o Estado é amplamente dominado por interesses privados” (LOBATO, 2006, p. 302).

Destarte, as reflexões acerca da avaliação política da política, como um referencial teórico e metodológico traduz fielmente como uma política é preferível a outra, a partir de concepções construídas na própria política, conforme observa-se nos fundamentos, diretrizes e valores do Plano Estadual de Assistência Social de Pernambuco (2016 a 2019). Os elementos encontrados, demonstram uma política mais voltada para a gestão, e um modelo municipalizado de regionalização das proteções (diferente do proposto pelo governo anterior), o que implicou em direcionar toda responsabilidade da execução direta para os municípios.

Os indicadores formulados, através da avaliação política, remetem as diretrizes formuladoras na construção da agenda política: problemas; solução de problemas; mudanças; tomada de decisão, e esses elementos, foram de fundamental importância para desvelar o real motivo do fechamentos dos CREAS Regionais, uma vez que, os problemas com a executora prestadora de serviço (com o fim do termo de parceria e falta de pagamento) foram levados em conta; a resolução Nº 31 de 2013 que direcionava um novo molde de regionalização; pouca manifestação da população usuária dos centros (as que houveram não tiveram visibilidade política), por fim, era mais lucrativo para a gestão estadual parar de executar os serviços de média complexidade.

Em se tratando dos elementos chaves para os reais motivos do fechamento dos treze centros, a partir das entrevistas realizadas, tem-se o político, como primeira e última instância, os dados sociais, especialmente, os que contém os números de violações de direitos (demandas atendidas e referenciadas no CREAS, conforme a PNAS (2004)) em Pernambuco continuavam a crescer, conforme observamos, e mesmo assim, deixaram de ser considerados.

Outros impactos importantes podem ser notados quando se trata dos atendimentos dos CRAS nos últimos anos (*vide figura 15*), quanto a demanda de violação de direitos nos territórios pernambucanos com um aumento de 36% de 2016

a 2017. Em relação a isso, significa atendimento fora do perfil, e os serviços preventivos que são atribuições dos CRAS, com o acréscimo de outras demandas, sofreram interferências.

Destaca-se ainda, no que diz respeito as ações do Serviço de Atendimento e Proteção Integral à Família – PAIF, que de acordo com o RMA's vistos no SAGI/MDS (2019) dos 328 (trezentos e vinte e oito) CRAS pernambucanos de 2016 a 2017 obtiveram uma queda de 7,3% em atendimentos, significando uma diferença de 65.658 (sessenta e cinco mil e seiscentos e cinquenta e oito) casos a menos de atendimentos/acompanhamentos registrados nesses relatórios.

Nesses termos, sinalizamos aqui algumas questões essenciais que refletem diretamente na operacionalização e na tomada de decisão política das gestões governamentais que se sucedem, pois, conforme Lobato (2006, p. 308) “Se o Estado no capitalismo seleciona demandas no sentido de garantir sua permanência, reprodução e expansão, essas demandas existem e, como vimos, são a tentativa de perpetuar ou modificar condições existentes”. Neste sentido, essas demandas representam interesses e são expressas das diversas formas, seja na formulação de uma agenda política que poderá resultar na construção de uma política pública (interesse social, coletivo), como também na apropriação de um representante estatal em canalizar seus próprios interesses (individuais, pessoais).

Longe de uma proposta de gestão democrática, descrita por Souza Filho e Gurgel (2016, p.287 - 288) que “[...] pode ser concebida e conduzida numa orientação de superação do paradigma burocrático, ou seja, um processo de negação com conservação”, a política de assistência social ainda esta aprisionada no seio da burocracia weberiana, em um modelo de gestão em que os usuários são números e o planejamento das ações ainda estão sob a tutela dos interesses políticos individuais e partidários, desresponsabilizando o governo, e ao mesmo tempo, responsabilizando os municípios, induzindo para as equipes técnicas e usuários desses CREAS, que o corte orçamentário foi o motivo pra justificar o abrupto fechamento.

Pode-se dizer que o presente estudo ao identificar os motivos do fechamento dos treze CREAS Regionais em 2016, que neste caso, foram os fatores políticos primordiais, e, sendo as políticas de cunho social responsáveis para dar respostas as expressões da questão social, reflete-se que a assistência social ainda está longe de ser uma prioridade na agenda governamental no estado de Pernambuco, tampouco,

os serviços voltados ao atendimento da média complexidade. Portanto, os fundamentos, diretrizes e valores que norteiam a política de assistência social pernambucana, particularmente, os serviços da média complexidade, reproduzem a falsa ideia de superação das vulnerabilidades e riscos sociais, uma vez que, importará o caráter dos interesses políticos do gestor em cena: se mais públicos ou privados.

REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Manifestações da Questão Social no Brasil. In: **Violência, Exclusão Social e Desenvolvimento Humano**: Estudos em Representações Sociais. Angela Maria de Oliveira Almeida [et al] (Orgs.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; ALBUQUERQUE, Cristina Maria Pinto. **Avaliação de Impactos**: da Teoria à Práxis. Recife: UFPE, 2016.

ARRETCHE, Marta TS. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização em um Estado federativo. Revista brasileira de ciências sociais, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes. Questão social e direitos. In: BIANCHI, Alvaro. **O conceito de Estado em Max Weber**. Lua Nova, n. 92, 2014.

BISPO, Priscila. **Questão Social, Políticas Sociais e Serviço Social no Capitalismo Monopolista**. São Luís, 2009. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/OLD/eixos_OLD/2.%20Transforma%C3%A7%C3%B5es%20no%20mundo%20do%20Trabalho/QUEST%C3%83O%20SOCIAL,%20POL%C3%8DTICAS%20SOCIAIS%20E%20SERVI%C3%87O%20SOCIAL%20NO%20CAPITA.pdf> Acesso em: 08.09.2017.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social e trabalho no capitalismo. Cortez Editora, 2016.

_____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

_____. **Lei do Suas**. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. **Lei n.º 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso

em: 20 out. 2009. Acesso em: 5 set. 2006.

_____. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS. Brasília, 2004.

_____. **Portaria Nº 49**, de 09 de março de 2009. Dispõe sobre o funcionamento e organização dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), no âmbito do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda.

_____. Resolução Nº 31, de 31 de outubro de 2013. Conselho Nacional da Assistência Social. Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formação da Agenda Governamental**: perspectivas teóricas. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas. XXIX Encontro Anual da NPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

_____. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação; in: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 6ª. edição. São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

CARNEIRO, R., and MENICUCCI, TMG. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>>. Acesso em 20.12.2018

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Avaliação de programas sociais**: balanço das experiências e contribuição para o debate. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 3-4, jul./dez. 2003.

CHALITA, Gabriel. O poder. Saraiva, 1998.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. Avaliação e política públicas: entre a estratégia governamental e a agenda do capitalismo contemporâneo. In: ARCOVERDE, Ana

Cristina Brito (Org.). **Avaliação de políticas públicas em múltiplos olhares e diferentes práxis**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

FARIA, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.

FERRAREZI, Elisabete Roseli; OLIVEIRA, Clarice Gomes de. **Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas**: desafios à forma de organização burocrática do Estado. 2011.

FIGUEIREDO, Marcus Farias; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. Anál. e Conj., Belo Horizonte, set/dez, 1986.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. BIB, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, p. 79-84, 2000.

GARCIA, Adir Valdemar; TUMOLO, Paulo Sergio. Pobreza: reflexões acerca do fenômeno. **Revista da ABET**, v. 8, n. 1, 2009.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, p. 511-520, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n2/v22n2a20.pdf>. Acesso em :10.08.2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova**: revista de cultura e política, n. 58, p. 193-223, 2003.

HÖFLING, ELOISA DE et al. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>> Acesso em: 16.11.2018

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. In. **Revista Temporalis**. n. 03 Jan-Jun. 2001. Brasília.2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 22. ed. São

Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2008.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica** número 34, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>> Acesso em: 10.09.2017.

JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico Barbosa da.; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 219-225.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 225-247.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Revista Serviço Social**, Londrina v. 8 n.2, jan/jun. 2006.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.

MARX, Karl. **A revolução antes da revolução**. 2ª ed., São Paulo, Expressão Popular, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Estudos avançados, v. 12, n. 34, p. 7-46, 1998.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução Cesar Castanheira e Sérgio Lessa. 1ª ed. Revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Caderno CREAS**. Brasília: MDS/SAS, 2011.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social** – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf/view>>. Acesso em 20.11.2018

_____. Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. **Guia de orientação**. N.º1, 1ª versão, Brasília: MDS/SAS, 2007.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço social e Sociedade**, v. 110, p. 270-287, 2012.

MONTAÑO, Carlos; Duriguetto, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3ª ed., São Paulo, Cortez, 2011 (Biblioteca básica de Serviço Social; v.5).

MONTEIRO, Jorge Vianna. **O processo decisório de política. Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis** – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2. Nº 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo, Cortez, 2008. Biblioteca Básica do Serviço Social; v.1.

NOGUEIRA, Zilas. **Estado: quem precisa dele**. Coleção combate. Maceió: Coletivo Veredas, 2017.A

OLIVEIRA, Eliana et al. Análise de Conteúdo e Pesquisa na Área da Educação1. **Revista diálogo educacional**, v. 4, n. 9, p. 11-27, 2003.

PASTORINI, A. **A Categoria “Questão Social” em debate**. 3ª ed. Vol.7. Cortez, São Paulo, 2010.

PEREIRA, Camila Potyara. Proteção Social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes. Brasília, 2016.

_____. Cidadania e (in) justiça social: embates teóricos e possibilidades políticas atuais. **Serviço social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI**. In: FREIRE, Lúcia M. B.; FREIRE, Silene Moraes; CASTRO, Alba Tereza

Barroso de (Org.).2 e.d. São Paulo, Cortez, Rio de Janeiro, UERJ, 2008.

_____. Plano Estadual da Oferta de Regionalização de Pernambuco. Recife: SDSCJ/SEAS/GPSEMC, 2015.

_____. Plano Estadual de Assistência Social – PEAS. CEAS-PE Recife, 2016.

_____. Relatório da Implantação dos CREAS Regionais em Pernambuco. Recife: SEDSDH/SEDAS/GPSE, 2007.

_____. Relatório Mensal de Atendimentos dos CREAS Regionais de Pernambuco. Recife: SDSCJ/SEAS/GPSEMC, 2012 a 2016.

PINTO, Isabela Cardoso M. Construção da agenda governamental: atores, arenas e processo decisório na saúde **Organizações & Sociedade** - v.15 - n.44 - janeiro/Março - 2008. Disponível em: file:///C:/Users/leonardo/Downloads/10934-31044-1-PB.pdf. Acesso em : 07.07.2018

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas - Algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p.11-28., jan./jun. 2005.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE**, v.2, n. 1, março 2004.digitado. Disponível em http://www.clebertoledo.com.br/blogs/gestaopublica/administracao/files/files/pol_publicaS_Gra%C3%A7aRUA.pdf. Acesso em : 07.07.2018

SADER, Emir. **Estado e política em Marx**: para uma crítica da filosofia política. 2ª ed., São Paulo, Cortez, 1998.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social” – particularidades no Brasil**. Biblioteca Básica/ Serviço Social. v.6. São Paulo: Cortez Editora, 2012. Caps. 2, 3 e 4.

SCHULTZ, Glauco. **Introdução à gestão de organizações** (DERAD103). PLAGEDER, 2016.

SILVA, Ivone Ferreira. **Questão Social e Serviço Social no Brasil**: Fundamentos sócio-históricos. 2ªed. Capinas, SP: Papel Social; Cuiabá, MT: EdUFMT, 2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. **A avaliação de programas**

públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2002.

SILVEIRA JR., Adilson Aquino. **A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS.** Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2016.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Cláudio. **Gestão democrática e serviço social:** princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo, Cortez, 2016 (Coleção biblioteca básica de serviço social; v.7).

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Políticas públicas – introdução às atividades e análise.** Natal: EDUFRN, 2014.

SPOSATI, Adailza de Oliveira. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil.** Brasília: UNESCO/ MDS, 2009. ISBN: 978-85-7652-092-4.

SPOSATI, Adailza de Oliveira; [et. al]. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. **Políticas públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, v. 1, p. 199-218, 2006.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP – Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, maio/Jun., 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, 4ª ed., Brasília: Editora UNB, 2009. Volume II.

WEISS, Carol H. (1998), “**Have we learned anything new about the use of evaluation?**”. American Journal of Evaluation, 19, (1): 21-34.

YAZBEK, Maria Carmelita. Prefácio. In: TEIXEIRA, Maria Solange (Org.). **Política de assistência social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016.

APÊNDICE A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Participantes:

- 1- Joelson Rodrigues - Secretário Executivo da Assistência Social do Estado de Pernambuco
- 2- Lioniza Santos – Gerente da Proteção Social Especial de Média Complexidade
- 3- Luzia Dutra- Ex-Coordenadora do CREAS Regional Metropolitana Norte

Corpo Político

Secretário Executivo da Assistência Social - SEAS e inicialmente gestor do SUAS – Joelson Rodrigues

1. Como vem sendo ofertados os serviços socioassistenciais pela Proteção Social Especial de Média Complexidade, na gestão do atual governador Paulo Câmara?
2. Neste contexto, poderias elencar quais as prioridades deste governo no que diz respeito à Política Estadual de Assistência Social?
3. Ainda sobre a proteção social especial de média complexidade, anteriormente, com os CREAS Regionais observa-se a preocupação do governo na descentralização e regionalização, como estão essas diretrizes na atual gestão?
4. Secretário, no período de 2008 - 2016, identifica-se a implantação de 13 CREAS Regionais e ao mesmo o fechamento desses serviços em 2016, qual a razão para o fechamento?
5. Ainda neste contexto o que leva a gestão priorizar uma ação em detrimento de outra, como foi o caso dos CREAS Regionais?
6. Quais as ações e serviços ofertados para suprir as demandas de violações de direitos no Estado na atual gestão?

Lioniza Santos – Gerente da Proteção Social Especial de Média Complexidade

1. Enquanto Gestora dos 13 CREAS Regionais podes informar quais os principais serviços e ações que foram realizadas por esses centros?
2. Qual a importância que esses centros de atendimento tinham nas Regiões de Desenvolvimento que faziam parte?
3. Em 2016, quando os 13 CREAS foram fechados, quais as medidas tomadas pela gestão estadual para suprir as necessidades de atendimento?
4. Enquanto gestora da média complexidade desde a implantação de alguns centros, a senhora analisa o fechamento dos CREAS Regionais enquanto medida positiva ou negativa para a gestão?
5. Por fim, quais ou qual o critério levando em consideração para o fechamento desses 13 Centros em 2016?

Corpo Técnico

Luzia Dutra- Ex-Coordenadora do CREAS Regional Metropolitana Norte

1. Enquanto coordenadora de um dos CREAS Regionais estaduais, poderias sintetizar quais as principais atividades e ações realizadas? Essas ações eram unificadas para todos? Ou cada regional realizava individualmente ações diferenciadas?
2. Quais os serviços que eram ofertados pelos centros?
3. Como era a relação com a organização social que executava o serviço?
4. Em 2016, como foi o processo de fechamento dos CREAS Regionais? Poderia sintetizar essa relação? Houve pactuação com a gestão? Houve divulgação e/ou informação para os usuários que não haveria mais atendimento?
5. O que a rede socioassistencial de sua região expressou sobre esse fechamento?

6. O que a gestão da SDSCJ/SEAS informou enquanto decisão definitiva de fechar os centros?
7. Por fim, para você qual o real motivo do fechamento desses 13 CREAS em 2016?

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

Título da Pesquisa: Avaliação Política: Um olhar sobre os CREAS Regionais sob a Gestão Governamental de Pernambuco de 2007 - 2016 Pesquisador: ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 02516818.7.0000.5208

Instituição Proponente: CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.079.765

Apresentação do Projeto:

Trata-se de projeto de pesquisa a ser apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco por Elisa Celina Alcantara Carvalho Mélo nível de Mestrado, como critério à etapa de qualificação, tendo como orientadora a Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde. Por possuir uma atuação relativamente nova, a implementação da Assistência Social, enquanto política pública que visa garantir o atendimento das necessidades básicas dos seus usuários, através de benefícios, programas e projetos, esbarra ainda em práticas assistencialistas, acompanhando os traços ainda presentes na sociedade brasileira. Um dos maiores desafios dos executores da política de assistência é superar o viés da ajuda/filantropia e avançar nos campos da cidadania, do respeito aos direitos dos usuários e de seus serviços. O Estado, por sua vez, apresenta reflexos que favoreceram a proliferação do capital e, embasado por um ideário neoliberal, constitui, no campo das políticas públicas, interesses cada vez mais focalizados, criando políticas de governos fragmentadas que são descontinuadas em cada alternância de poder. É diante deste contexto que o presente estudo está pautado. A escolha da temática sobre os Centros de Referência Especializados de Assistência Social- CREAS Regionais se deu pela experiência profissional, inicialmente como estagiária na Secretária de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, e posteriormente como técnica de serviço social e supervisora técnica, através da atual Secretaria Executiva de Assistência Social SEAS, por meio da Gerência de Proteção

Social Especial de Média Complexidade, a qual fazia a gestão direta de 13 CREAS Regionais, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, do Programa Vida Nova e dos Centros POP. Entendendo que o CREAS Regional é responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados de assistência social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, ainda sem rompimento de seus vínculos, ponderamos algumas questões: Quais os motivos que levaram a gestão do então governador Eduardo Campos (2006 a 2014) a querer implantar o CREAS Regional? E quais as razões para o atual governador Paulo Câmara (eleito em 2014) decidir fechar as 13 unidades? Tais questionamentos nos incitaram produzir esse estudo, tomando como ponto de partida a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e sua função protetiva, tendo como específico a média complexidade, que segundo a PNAS (2004), atua no sentido de propiciar a garantia de direitos sociais para indivíduos em situação de vulnerabilidade social e fornecer “visibilidade social” as suas demandas, dirigindo-os à reinserção social. Nesta perspectiva, a Proteção Social de Média Complexidade e seu ordenamento se constituíram enquanto alvos do nosso estudo, uma vez que os serviços considerados de média complexidade objetivam promover acesso a serviços socioassistenciais para famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, envolvendo, portanto, a implementação do Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS (BRASIL, 2004). O campo ocupacional do CREAS vem se constituindo como uma experiência nova, desafiadora, sendo construído por diversos atores sociais, parceiros na implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Além disso, a implantação dessas unidades de atendimento vem se consolidando de forma gradativa, particularmente no território pernambucano, desde 2005. Percebe-se que muitos são os estudos sobre a assistência social, no entanto, pouco se observa quanto à experiência de CREAS Regionais no Brasil, tampouco sobre avaliação política, que merece destaque, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986) por identificar, dentro da ação do Estado, quais os motivos que a tornaram preferível em detrimento de outra, além disso, quais os fundamentos, diretrizes e valores que a direcionam. Com base no exposto, ao compreender a importância da avaliação política dentro do contexto da política estadual de assistência social, por meio da proteção social especial de média complexidade, através dos CREAS Regionais, sabendo ainda que é uma área que necessita de estudos e maiores contribuições, o presente trabalho aparece na ousadia de sistematizarmos um novo conhecimento sobre avaliação política e visa

responder à seguinte pergunta: Por que os CREAS Regionais foram fechados em 11 de junho de 2016?

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Realizar avaliação política da Proteção Social Especial de Média Complexidade no Estado de Pernambuco sob a gestão governamental 2009-2016, particularizando as razões do fechamento dos 13 CREAS Regionais.

Objetivo Secundário:

- Identificar como se deu o processo de Regionalização dos Centros Especializados de Assistência Social e sua relação com a Política Estadual de Assistência Social no período de 2009-2012;
- Sistematizar os indicadores políticos, sociais e econômicos que definem e concretizam as ações do Estado dentro da Proteção Social Especial de Média Complexidade;
- Analisar a partir dos indicadores relacionados os elementos constitutivos que levaram ao Estado de Pernambuco a tomada de decisão de encerrar os atendimentos nos 13 CREAS Regionais.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

- Constrangimento por não saber responder as questões, neste sentido como forma de minimizar a entrevista será em sala fechada, apenas com a participação do pesquisador e do voluntário;
- Desconforto, constrangimento ou alterações de comportamento durante gravações de áudio, deste modo como forma de minimizar não haverá publicação dos áudios e, caso o voluntário deseje, o mesmo poderá ser excluído;
- A quebra de sigilo, tanto sobre suas informações, quanto sobre seu nome por ser uma figura pública, neste caso como forma de minimizar os nomes e informações dos voluntários só serão divulgados, caso aceitem, havendo desistência excluirei da pesquisa.

Benefícios:

- A pesquisa não trará nenhum benefício pessoal para os voluntários, no entanto, para a sociedade: Compreensão por parte dos 231 funcionários dos 13 CREAS Regionais sobre o real motivo do fechamento dos serviços;
- Apresentação para a sociedade, em particular a pernambucana como se deu o processo de fechamento dos CREAS e quais serviços estão disponíveis, segundo a atual gestão para atendimento dos casos de violações de direitos.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pretende fazer como se deu a caracterização dos Centros de Referência Especializados de Assistência social, através de pesquisa exploratória, no intuito de conhecer seu desenho, seu modo de implementação na teoria e na prática. Tal caracterização será realizada a partir de: análise documental, relatórios, termo de referência, referencial teórico que o fundamenta e bibliografia atualizada sobre o tema. Por fim, entrevistas com os gestores responsáveis pela construção e execução dessa política.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

As pendências apresentadas foram devidamente acatadas e corrigidas.

Recomendações:

Na apresentação do projeto a pesquisadora cita nominalmente o Governador de Estado de Pernambuco. Recomendo retirar o nome de Paulo Câmara, deixando a referência ao cargo uma vez que as atitudes são tomadas na função ocupada pelo citado.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado.

Considerações Finais a critério do CEP:

As exigências foram atendidas e o protocolo está APROVADO, sendo liberado para o início da coleta de dados. Informamos que a APROVAÇÃO DEFINITIVA do projeto só será dada após o envio do Relatório Final da pesquisa. O pesquisador deverá fazer o download do modelo de Relatório Final para enviá-lo via “Notificação”, pela

Plataforma Brasil. Siga as instruções do link “Para enviar Relatório Final”, disponível no site do CEP/CCS/UFPE. Após apreciação desse relatório, o CEP emitirá novo Parecer Consubstanciado definitivo pelo sistema Plataforma Brasil. Informamos, ainda, que o (a) pesquisador (a) deve desenvolver a pesquisa conforme delineada neste protocolo aprovado, exceto quando perceber risco ou dano não previsto ao voluntário participante (item V.3., da Resolução CNS/MS Nº 466/12).

Eventuais modificações nesta pesquisa devem ser solicitadas através de EMENDA ao projeto, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas.

Para projetos com mais de um ano de execução, é obrigatório que o pesquisador responsável pelo Protocolo de Pesquisa apresente a este Comitê de Ética relatórios parciais das atividades desenvolvidas no período de 12 meses a contar da data de sua aprovação (item X.1.3.b., da Resolução CNS/MS Nº 466/12). O CEP/CCS/UFPE deve ser informado de todos os efeitos adversos ou fatos relevantes que alterem o curso normal do estudo (item V.5., da Resolução CNS/MS Nº 466/12). É papel do/a pesquisador/a assegurar todas as medidas imediatas e adequadas frente a evento adverso grave ocorrido (mesmo que tenha sido em outro centro) e ainda, enviar notificação à ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, junto com seu posicionamento.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1232125.pdf	11/12/2018 12:47:46		Aceito
Outros	CARTAPENDENCIA.doc	11/12/2018 12:46:54	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
Outros	AutUsoaudio.doc	11/12/2018 12:23:35	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEMaiores18elisanovo.doc	11/12/2018 12:21:46	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito

Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projetoelisaajustado.doc	11/12/2018 12:11:21	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projetoelisa.doc	08/11/2018 10:07:17	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEMaiores18elisa.doc	08/11/2018 09:24:13	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
Outros	historicoelisa.pdf	07/11/2018 20:32:53	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
Outros	confidencialidade.pdf	07/11/2018 20:22:18	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
Outros	USODEDADOS.pdf	07/11/2018 20:21:38	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
Outros	cartaanuencia.pdf	07/11/2018 20:21:12	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
Outros	ELISA.pdf	07/11/2018 20:20:29	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
Outros	lattesanaarcverde.pdf	07/11/2018 20:19:43	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito
Folha de Rosto	folhaelisa.pdf	02/10/2018 14:46:38	ELISA CELINA ALCANTARA CARVALHO MELO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

RECIFE, 13 de dezembro de 2018

Assinado por:

LUCIANO TAVARES MONTENEGRO
(Coordenador(a))