

VANILZA DA SILVA COSTA

**A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO
DE BUJARU-PA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO GESTÃO EMPRESARIAL

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Figueiredo Pinto

Co-orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Capelo Ramos do Rosário

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Economia e Gestão

Lisboa

2012

VANILZA DA SILVA COSTA

**A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO
DE BUJARU-PA**

Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Mestre no Curso de Mestrado em Gestão conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Figueiredo Pinto

Co-orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Capelo Ramos do Rosário

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Faculdade de Economia e Gestão**

Lisboa

2012

AGRADECIMENTOS

Aos meus amigos, a minha família, em especial aos meus pais, Valdete Leonardo e Maria Nilza, que me proporcionaram oportunidade acadêmica, formaram os fundamentos do meu caráter e sempre me apoiaram nas minhas decisões. Obrigada por serem a minha referência estarem sempre presentes na minha caminhada de forma indispensável.

A minha amada filha, Ana Caroline, fonte inspiradora, deste trabalho. Saiba que meus pensamentos sempre serão dirigidos a você... Razão do meu viver.

Muito obrigada nunca será suficiente para demonstrar a grandeza do que recebi de vocês.

Peço a Deus que os recompense à altura.

E, é a Ele que dirijo minha maior gratidão. Deus, que me criou e deu propósito e proteção à minha vida.

RESUMO

A presente pesquisa analisa a Gestão da Assistência Social no Município de Bujaru, no período de 2009 à 2011, de forma crítica, evidenciando os avanços, as dificuldades e os desafios, enfrentados pelo órgão de assistência social – SEMTEPS – Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social. Que foi criada para coordenar as políticas sociais e consolidar o tripé: Conselho, Plano e Fundo como partes de um todo, denominado de Sistema Único de Assistência Social, integrado e indissociável, fundamental para a qualidade da gestão e operacionalização dos serviços socioassistenciais. Considerando que no Plano Municipal de Assistência Social de 2011/2012 e suas modificações, observou-se que as ações relativas à assistência social em Bujaru, de modo geral, apresentaram-se tímidas, com base nos limites previstos na LOAS. Pois, embora não seja esta uma dificuldade específica, o reconhecimento do Município enquanto lócus das políticas sociais ainda não acontece de forma sistemática. E, para compreender esta realidade local, por meio de observações, visitas e análises bibliográficas foi necessário resgatar um pouco do histórico da assistência social no Brasil, seus princípios e diretrizes, regulamentadas pela LOAS, e, como esta política em constante inovação e evolução se efetiva, também, em Portugal.

Palavras-Chave: Gestão Pública, Gestão de Assistência Social e Gestão Estratégica nas Organizações Públicas.

ABSTRACT

This research analyzes the Management of Social Assistance in the City of Bujaru in the period 2009 to 2011, critically, showing the progress, difficulties and challenges faced by the national social assistance - SEMTEPS - Municipal Labor and Promotion social. Which was created to coordinate policies and consolidate the social tripod: Council Plan and Fund as parts of a whole, called Unified Social Assistance System, integrated and inseparable, fundamental for the quality of management and operation of services socioassistenciais. Whereas the Municipal Plan for Social Assistance in 2011/2012 and its amendments, it was observed that the actions related to social assistance in Bujaru, generally showed up timid, based on the limits in LOAS. For although this is not a specific difficulty, recognizing the city as locus of social policy still does not happen systematically. And to understand this reality site, through observations, visits and bibliographic analysis was necessary to rescue a little history of social welfare in Brazil, its principles and guidelines, regulated by LOAS, and how this policy in constant innovation and evolution effective also in Portugal.

Keywords: Public Management, Social Work Management and Strategic Management in Public Organizations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1 – Mapa do Município de Bujaru, Estado do Pará	32
2 – Os sistemas que integram as Políticas Assistenciais	36
3 – Organograma 1 do Órgão Gestor de Assistência Social	39
4 – Organograma 2 do Programa Bolsa Família	39
5 – Organograma 3 do Centro de Referência de Assistência Social	40
6 – Organograma 4 do Centro de Referência Especializado de Assistência Social	40

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CPF – Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

LA – Liberdade Assistida

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

NOB – Norma Operacional Básica

NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PMB – Prefeitura Municipal de Bujaru

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSC – Prestação de Serviço à Comunidade

SISAM – Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

SGDCA – Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SEMTEPS – Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Subdivisão Administrativa constituída e em Funcionamento por área de Atuação	38
Tabela 2: Instrumentos da Política Municipal de Assistência Social que são regulamentados por lei, decreto ou portaria.....	41
Tabela 3: Evolução da Organização e Oferta de Serviços	42
Tabela 4: Níveis de Conhecimento do Quadro de Funcionários do órgão gestor	46
Tabela 5: Níveis de Conhecimento do Quadro de Funcionários das Unidades vinculadas ao órgão gestor.....	46
Tabela 6: Distribuição dos serviços ofertados nos últimos dois anos	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição e Evolução dos Recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, alocados no ano de 2009	43
Gráfico 2: Distribuição e Evolução dos Recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, alocados no ano de 2010.	43
Gráfico 3: Distribuição do Quadro de Funcionários do órgão gestor, no ano de 2010.....	44
Gráfico 4: Distribuição do Quadro de Funcionários do órgão gestor, no ano de 2011.....	45
Gráfico 5: Distribuição do Quadro de Funcionários de Unidades Públicas vinculadas ao órgão gestor, no ano de 2011.	45
Gráfico 6: Distribuição dos Cargos e Funções dos Funcionários de Nível Superior das Unidades vinculadas ao órgão gestor	47
Gráfico 7: Evolução dos Serviços no período de 2010 e 2011	47

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – PROCESSO HISTÓRICO E AVANÇOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	12
1.1 A Assistência Social no Brasil	13
1.2 A Legislação da Assistência Social no Brasil	20
1.3 Políticas Públicas e Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável	23
1.4 A Assistência Social em Portugal	27
CAPÍTULO II – A GESTÃO PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	31
2.1 A Gestão nas Organizações Públicas	32
2.2 A Gestão de Assistência social no Município de Bujaru	34
2.3 Estruturas Administrativas da Assistência Social	40
2.4 A Gestão do SUAS	43
2.5 A Gestão Financeira	44
2.6 A Gestão do Trabalho no SUAS	46
2.7 A Gestão de Serviços e Benefícios por Nível de Proteção Social	49
CAPÍTULO III – METODOLOGIA	54
3.1 Tipos de Pesquisa	54
3.2 Métodos de Abordagem	55
3.3 Técnicas para a Coleta de Dados	55
CAPÍTULO IV – RESULTADOS	56
4.1 Normas e Diretrizes	56
4.2 O Sistema Único de Assistência Social, Descentralização, Territorialização e Matricialidade Familiar	57
4.3 Sistema e Níveis de Proteção Social	58
4.4 A Democracia no Brasil: Avanços Científicos e Tecnológicos, Participação e Cidadania	59
4.5 Assistência Social no Campo das Políticas Públicas	60
4.6 Os Níveis de Proteção Social na Gestão de Assistência Social	63
4.7 Compromissos para a Efetivação da Política de Assistência Social	65
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

INTRODUÇÃO

Os processos de modernização da gestão pública carecem, e muito, da eficácia de seus agentes, em todos os setores, para que possam elevar os níveis qualiquantitativos de sua ação profissional, bem como, a internalização dos aspectos legais atinentes às organizações públicas. Por isso, é fundamental a oportunidade de revisão, de aprofundamento e de discussão sobre aspectos concernentes as normas que envolvem a gestão pública, focalizando principalmente a estrutura organizacional do Estado, os princípios gerais em que fincam a administração, a responsabilidade fiscal e a licitação.

Neste sentido, este trabalho de pesquisa desvela a prática e o contexto da Assistência Social no Município de Bujaru, que tem por objetivo prestar serviços e conceder benefícios da Rede Sócio-Assistencial diante das representações da sociedade civil, conselhos, as diretrizes e metas da gestão para garantir regulamentação da Assistência Social neste município.

A SEMTEPS – Secretaria Municipal de Trabalho e promoção Social, órgão de assistência social da Prefeitura de Bujaru ocupa espaço importante na cidade, tendo por encargo a promoção da Seguridade Social estabelecida pela Constituição Federal de 1988, regulamentado pela LOAS/1993 e PNAS/2004.

O Plano Municipal da Assistência Social de Bujaru é composto por um conjunto integrado de serviços executados pela SEMTEPS em parceria com entidades conveniadas que, de maneira integrada, compõem a Rede de Serviços de Assistência Social na cidade. O atendimento à população é feito por um CRAS – Centro de Referência de Assistência Social e um CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Nesse contexto, o presente tema traz um estudo importante a respeito das transformações atuais, que desafiam gestores, administradores e técnicos, acarretando mudanças na maneira de pensar, conceber e agir frente à efetivação de políticas públicas em um ambiente cada vez mais inovador e tecnológico, onde as instituições são provocadas a aumentar sua eficiência e eficácia, para alcançar objetivos e gerar resultados.

Nesta perspectiva, a presente investigação, a partir de uma referência local, da Política de Assistência Social na realidade brasileira pretende elucidar a natureza e o papel do Estado, com o objetivo de contribuir para a eficiência da gestão pública e para a construção de uma Seguridade Social universal, condizente com as especificidades locais, equitativa e integrada às demais políticas públicas municipais que eleva a qualidade de vida das pessoas, principalmente das famílias mais carentes.

Estas unidades de provimento de proteção social são organizadas em categorias de básica e especial e por níveis de complexidade que concebe a gestão da assistência social no município/estado/união e várias questões relacionadas a elas são levantadas.

“A LOAS determina que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil. A IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou, então, a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Cumprindo essa deliberação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implantou o SUAS, que passou a articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais”.

“O SUAS organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos – enfim, a todos que dela necessitarem. As ações são baseadas nas orientações da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social”. (CNAS) em 2004.

Cabem às Secretarias Municipais de Assistência Social – órgãos gestores dos municípios, o papel de gerir, elaborar planos de ação e ofertar serviços e atendimentos, assumindo o compromisso ético e político de promover a Seguridade Social, estabelecida na Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

A Assistência Social no Brasil é centrada no atendimento a toda população que se encontra em situação de pobreza ou violada em seus direitos fundamentais, devendo ser uma política pública municipal, intersetorial e com participação popular. Com este eixo ideológico, são inúmeras suas conquistas, desta forma, a Seguridade Social Brasileira se apresenta ao mundo, principalmente aos demais países latino-americanos, como um exemplo a ser seguido.

É, também, na Assistência Social onde residem os caminhos e meios para o enfrentamento da pobreza e da miséria, onde é vivenciado o verdadeiro protagonismo, é vivida a cidadania e são valorizados os trabalhadores. Consolidando, assim, as políticas públicas de Assistência Social como direito de todos.

Assim, pode-se dizer que o combate à pobreza ocorre de forma muito afastada da formatação da gestão da assistência social, uma vez que para o enfrentamento da pobreza e garantia de bens e serviços à população em situação de maior vulnerabilidade social, a gestão eficiente dos recursos financeiros, humanos e técnicos é premissa para a formulação de políticas públicas. De acordo com as estatísticas do Governo Federal (Plano Brasil sem Miséria), o Brasil tem cerca de onze milhões de pessoas em situação de pobreza ou

extrema pobreza. Se for considerada apenas esta classificação, o Município de Bujaru possui três mil e quinhentas famílias, constituídas de homens, mulheres, crianças e idosos que se configuram como principal público para a Assistência Social.

Mais do que ampliar o número de atendidos em programas sociais, é fundamental saber se o que está sendo investido atende às necessidades básicas dessas pessoas, isto é, melhora efetivamente sua condição de vida. E não há outra forma de enfrentarmos tamanho desafio senão empenharmo-nos na gestão eficiente da Política Social, incluindo o seu monitoramento, avaliação e articulação de novas parcerias com órgãos públicos e privados.

A organização e oferta dos serviços socioassistenciais como proteção social não contributiva, estabelecidos pela PNAS-2004, atribui responsabilidade de gestão da oferta e demanda por programas sociais à Secretaria Nacional de Assistência Social, que desenvolveu o sistema SUAS WEB. Este programa permite conhecer de forma online quais são os programas, ações e projetos sociais executados por todos os órgãos da administração direta do Município, informações pessoais – como nome e endereço – de seus beneficiários e ainda dados elegíveis de gestores e técnicos municipais. E, em harmonia com a ideia de que em um Estado democrático a boa gestão está intimamente ligada à transparência e ao controle social, todos os cidadãos têm acesso às principais informações contidas no sistema.

Estes dados reunidos em uma mesma ferramenta de acesso possibilitam o conhecimento dos avanços, dificuldades e desafios da área da Assistência Social. Contexto em consonância com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), pois, de acordo esta, é função do Estado fazer, normatizar, avaliar e monitorar o repasse dos recursos financeiros aos municípios para o cofinanciamento de ações, programas e projetos sociais. Assumindo, assim, desafios para a consolidação de um modelo efetivamente inovador, descentralizado e participativo, pois é por meio do sistema informatizado que os próprios municípios elaboram e aprovam seus planos de assistência social com as soluções amoldadas a cada realidade. Outra grande vantagem desse modelo é que, ao preencher os planos, o gestor municipal aponta os principais indicadores sociais, a partir de diagnósticos suas cidades. Este sistema nos conduz a uma visualização mais clara dos principais problemas sociais e de suas possíveis soluções.

As razões para a elaboração desta dissertação foram as necessidades de enriquecimento do conhecimento já existente, de produção de resultados que possam servir de base para o aprimoramento da gestão social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do Município de Bujaru.

A questão central, objeto deste estudo, é a análise e indicação dos principais “avanços, as dificuldades e os desafios” da gestão, implementação e consolidação da Política de Assistência Social no Município de Bujaru na gestão 2009-2011. O que nos remete às seguintes perguntas para investigação: os serviços socioassistenciais no Município estão sendo executados de acordo com as normas da Política Nacional de Assistência Social? Quais são os principais indicadores de resultados encontrados? Quais fatores dificultam a execução das ações, programas e projetos? Diante das dificuldades, quais são os desafios que deverão ser enfrentados para que se possa melhorar e aperfeiçoar a gestão de assistência social? No Município, existe um sistema de monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social? Os recursos humanos, materiais e financeiros são suficientes para atender as demandas e metas pactuadas?

Neste sentido, o objetivo desta pesquisa consistiu em verificar a maneira pela qual se efetivou o processo de gestão e de desenvolvimento das Políticas Públicas de Assistência Social, nos últimos três anos, de 2009 a 2011, no Município de Bujaru/PA.

- Avaliar os avanços, dificuldades e desafios de gestão na implementação de serviços e programas da assistência social, no Município de Bujaru, como política pública de direitos entre 2009 a 2011;
- Analisar os indicadores e os resultados sociais da área de assistência social no período de 2009 a 2011;
- Verificar o funcionamento dos sistemas de monitoramento e avaliação das ações e projetos sociais.

Desse modo, prima para que o município de Bujaru consolide sua regulamentação mediante o sistema de direitos à assistência social, no intuito de garantir à macro-organização da força do Estado local no âmbito da justiça social, dos direitos humanos e eficácia na rede de serviços de assistência e proteção social.

CAPITULO I – PROCESSO HISTÓRICO E AVANÇOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo faz uma análise histórica da assistência social, no Brasil e em Portugal, enquanto política pública, retrospectivamente, de governo e de estado. Com ênfase nos avanços conquistados com a Constituição de 1988, implementados pelos governos que se sucederam a partir de 2001, como uma nova política, que passou de ações antes fragmentadas e assistencialistas, para ações universalizadas, integradas ao conjunto de outras políticas setoriais e sócio assistencialista, de combate a pobreza e a todo tipo de vulnerabilidade social, com forte foco ao desenvolvimento local sustentável. Daí seu caráter

inovador, historicamente construído, a partir de debates e experiências acumulados pela sociedade brasileira.

1.1 A Assistência Social no Brasil

Muito se discute sobre a assistência social no Brasil. Sua nomenclatura e suas ações medicalizadoras, são alguns dos vários assuntos ainda a discutir, pois caminhos e descaminhos percorridos no campo-histórico social nesta área induzem-nos a crer que por muitos anos teríamos ainda um perfil de assistencialismo, ou seja, uma assistência social baseada na caridade, filantropia e solidariedade religiosa. Este cunho assistencialista, em que se percebe uma orientação da Assistência Social aos mais necessitados, se contrapõe diretamente à Constituição Federal de 1988 em seu **Art. 5º**:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

É necessário, assim, discorrer sobre alguns conceitos dentre os quais obtivemos, segundo o artigo 4º da Lei 8.212/91 (Lei do Plano de Custeio), repetido pelo artigo 3º do Decreto nº 3.048/99 (Regulamento da previdência), define Assistência Social como:

"... política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social".

Por sua vez, a Lei 8.742/93, em seu artigo 1º define Assistência Social como política de seguridade social não contributiva, sendo um direito do cidadão e dever do Estado de garantia às necessidades básicas dos indivíduos.

Sérgio Pinto Martins sintetiza o conceito de assistência social da seguinte forma:

"a assistência social é, portanto, um conjunto de princípios, regras e instituições destinado a estabelecer uma política social aos hipossuficientes, por meio de atividades particulares e estatais, visando à concessão de pequenos benefícios e serviços, independentemente de contribuição por parte do próprio interessado".

Já a Constituição Federal de 1988 não traz o conceito de Assistência Social, mas assegura, em seus artigos 203 e 204, que ela será prestada por meio de ações governamentais a quem dela necessitar, sendo financiada com recursos do orçamento dos

três níveis de governo, organizada de forma descentralizada e com participação da população.

Desta forma, a caracterização histórica e social da formação em assistência social reduziu-se bruscamente, pois o campo de atuação limitou-se à atenuação das mazelas sociais, tratando de forma imediatista problemas de cunho socioeconômico, que só aumentaram, ao longo dos anos, o fosso entre as classes sociais.

"[...] os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. E no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... Vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais". (KOGA, 2003, p.25)

Assim, o chamado terceiro setor ganha força e as ONG's se proliferam, pois estes assumem o papel do Estado de proporcionar alternativas que subsidiem as necessidades básicas garantidas pela constituição, segundo descreve:

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

Os relevantes problemas sociais brasileiros demandam do Estado a adoção efetiva da sua responsabilidade, em cada esfera de governo, na condução da política. Em outra ponta, a sociedade civil toma parte como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social, possuindo, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. Entretanto, somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade.

Neste momento, é necessário rever a perspectiva do Estado em transformar as características fragmentadoras, centralizadas e a transformação de políticas de governo em

políticas públicas que se efetivem e regularizem independente de partidos ou governantes no poder. Menicucci (2002) afirma que "o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território".

A origem histórica da assistência social, imbricada pela caridade e executada pelas ordens, apresentou fases de reivindicações de mudanças que culminaram numa tentativa de dar um novo perfil à assistência. Na Velha República rumores de uma nova perspectiva foi levantado por Ataulpho Nápole de Paiva, que defendia a idéia de que o Estado tem por Dever atender aos cidadãos. Mesmo no século XX, já durante o império do capitalismo, os sociais democratas brasileiros entendiam como responsabilidade do Estado a disponibilização de serviços sociais de qualidade. Em meio a este movimento, no período da ditadura do Estado Novo, Getúlio Vargas criou em 1938, pelo Decreto-Lei nº 525, o Conselho Nacional de Seguro Social, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, presidido pelo citado Ataulpho de Paiva, já com 73 anos.

Instituída em 1942, a LBA – Legião Brasileira de Assistência, presidida pela então primeira dama Darcy Vargas, direcionava suas ações ao atendimento das famílias da *FEB - Força Expedicionária Brasileira no período do pós-guerra*. Com o término da Guerra, suas funções ampliaram-se à população em estado de vulnerabilidade e exclusão social. Em 1974, sob a regência do presidente General Ernesto Geisel, caracterizada pela imposição do Ato Institucional nº 5 (verificar informação), de 13 de dezembro de 1968, é promulgada a Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, criando o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho. Em 1977, a Lei nº 6.439, de 1º de setembro, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável "*pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados*" e das entidades a ele vinculadas. (RAMOS, 2009)

A prática de primeiras damas (as esposas de governantes eleitos em sociedades marcadas pela hierarquia dominação/subordinação entre os gêneros masculino e feminino) assumirem cargos de liderança da assistência social – seja em nível, federal, estadual ou municipal – persiste até os dias atuais. Sendo uma espécie de tradição altamente nociva ao sistema de assistência social, pois, obviamente, muitas vezes, elas não possuem a qualificação adequada para tal função. Este fato demonstra que a assistência social é, muitas vezes, abordada com menos crítica, ou mais conforto, no que diz respeito às velhas práticas patrimoniais. Fica confortável, também, a ponderação sobre a assistência social

quando colocada no âmbito da filantropia de Patronos, eclesiais ou leigos, empresários ou benfeitores. Assim:

“Entre o plano legal e o plano real, o plano institucional e o político-econômico-social, da construção das políticas públicas de assistência social, existem significativos intervalos nos âmbitos da compreensão, interpretação e diferenciação entre os tipos de projetos políticos que lhe orientam, entre os quais se destacam: os de resistência ao paradigma de extensão de conservadora e patrimonialista nessa área de ação; os de alteração desse *status quo* para fazer da assistência social política pública, dever de Estado e direito do cidadão, isto é, apoiada no paradigma de construção de direitos dos cidadãos usuários da assistência social. Esta proposta supõe uma ação de ruptura com a tradição conservadora, de caráter liberal (voltada ao Estado mínimo e a conseqüente subsidiariedade entre ele e a sociedade no campo social)”. (SPOSATI, 2007)

Nas duas situações, ela parece perfeitamente harmoniosa e própria à relação na qual o doador tutela ou subordina aquele que recebe a doação. Reconhecer a todos como iguais perante a lei parece se aplicar, no Brasil, mais a situações de crime e transgressão que para a garantia de direitos sociais ou de cidadania. Nesse caso, o poder do dinheiro e o acesso a serviços privados se colocam como fatores que enfraquecem o vínculo entre cidadania e acesso aos serviços sociais públicos. Desmercadorizar a proteção social é apresentado como objetivo assistencialista e pejorativo ao desenvolvimento da nação. Alguns que se consideram mais à esquerda tratam a proteção social não contributiva como moeda compensatória à desqualificação do trabalho presente na lógica de produção capitalista (SPOSATI, 2007).

A constitucionalização da assistência social como política pública no Brasil se arrasta por mais de 20 anos. Este é um tema de forte discussão, desde sua nomenclatura até as efetivas práticas. Notamos, contudo, que há forte sugestão de mudança de nomenclatura para promoção, desenvolvimento, ação, inclusão, inserção, sempre apostos ao termo social, no entanto, precisamos reafirmar a mudança nas referências assistencialistas, alterar principalmente seus procedimentos nas três esferas institucionais. Estas heranças nos procedimentos da assistência social, constituídas por séculos de práticas sociais fragmentadas individualizadas tuteladoras, devem ser rompidas e ressignificadas, buscando mudanças de paradigmas e não somente de nomenclatura.

Este processo de transposição gera grande confusão no senso comum e na população leiga, esta que, por falta de esclarecimento, aceita conformada as ações oferecidas no âmbito das práticas assistencialistas e da proposição da política pública de assistência social presentes na CF/88. O conflito se deve ao conservadorismo tutelador, não à assistência social e seu poder de provocar a extensão do acesso a direitos e

reconhecimento de cidadania se tratada como política pública de direitos à proteção social não contributiva.

“O âmbito de uma política social é resultante de um processo social, econômico, histórico e político e, por consequência, flui das orientações que uma sociedade estabelece quanto ao âmbito das responsabilidades — se públicas ou privadas — para prover as necessidades de reprodução social”. (SPOSATI, 2007)

Houve muitos caminhos e descaminhos percorridos. Em 1989, foi elaborado pelo deputado Raimundo Bezerra, o primeiro Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (Projeto de Lei nº 3099/89), aprovado pelo Senado em 1990. Após revogações e sanções, felizmente, as tentativas de regulamentar a assistência social não acabaram por aí. No entanto, conforme o artigo 35 da Lei Orgânica da Assistência Social, os benefícios nela previstos necessitavam de regulamentação, que só ocorreram em 1995 com o Decreto nº 1.744/95. Este, em seu artigo 40, determinou que somente em 1996 os benefícios previstos na Lei nº 8.742/93 passariam a ser devidos, isto é, dois anos após a publicação da LOAS, e 8 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No dia 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742) foi sancionada pelo Presidente Itamar Franco e publicada no dia seguinte.

Na visão Assistencialista do Brasil, o controle social tem seu grande marco com a Constituição Federal de 1988 que, pautando-se pelos princípios da descentralização e da participação popular, criou instrumentos para que a sociedade pudesse exercer o seu papel de controle das ações do serviço social.

A Seguridade Social é o instrumento mais eficaz para a concretização dos princípios de solidariedade e equidade social. Composta pela Previdência Social, Saúde e Assistência Social, a Seguridade Social é o sistema que protege toda a sociedade, custeado por aqueles que possuem maior capacidade contributiva em favor daqueles com menor capacidade ou desprovidos desta. Sua importância ultrapassa tais princípios, pois, custeada com os recursos da Seguridade Social, visa proteger aqueles que não possuem capacidade contributiva alguma e, conseqüentemente, não são segurados da Previdência Social, mas necessitam da proteção do Estado

O caput do art. 5º da Constituição Federal dispõe:

"Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, nos termos seguintes". (g.n)

Ao ler as particularidades da política de assistência social no Brasil mira-se um objeto sócio-histórico, econômico e geograficamente situado, pois se trata de uma relação de forças sociais. Enquanto a sociedade é um processo dinâmico, flexível e mutável a partir da relação democrática entre sociedade, mercado, governo, estado, executivo, legislativo, judiciário. É importante ter presente que, embora a execução da política social esteja a cargo do Executivo, seu alcance no regime democrático depende do Legislativo – por meio de construção de normas que aprovam ações orçamentárias, bem como do Judiciário – pelo ritmo que imprime e opera ações de processos jurídicos, em defesa dos direitos dos cidadãos.

Vale destacar o princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil: "Artigo 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] inciso III: a dignidade da pessoa humana.". Tal princípio se realiza na Assistência Social com a universalização dos direitos sociais e igualdade no acesso ao atendimento (princípios próprios da assistência social, que serão estudados mais adiante). Ademais, na Assistência Social, o princípio da legalidade da Administração Pública deve ser estritamente observado, já que o Poder Público, por ela responsável, tem o dever de conceder benefícios àqueles que preenchem os requisitos legais para tanto, não podendo se valer da discricionariedade. Ainda em relação aos princípios constitucionais, merece realce o princípio da legalidade, "princípio basilar do Estado Democrático de Direito", vez que este se caracteriza pela sujeição ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais.

Um dos pontos deste dinamismo sócio-cultural esbarra nas organizações sociais: movimentos que lutaram e lutam pela inclusão de suas necessidades na agenda pública. Ter sua necessidade reconhecida é sinônimo de identidade social, contudo ainda é uma prática nomear os pais de cada conquista e em vez de efetivá-la enquanto política pública, assim, as ações assistencialistas são manuseadas como ferramentas políticas partidárias. É de praxe que saia o governante e seu sucessor critique o trabalho realizado, desarranje-o, não lhe dê continuidade, configurando um pseudo-reconhecimento, sem intuito de melhoria na vida do grupo que o reivindicou.

"Esta forma messiânica de 'inclusão' repete-se nos municípios, nos estados e mesmo no Governo Federal. Conclui-se que, no caso brasileiro, o caráter republicano e a prática do populismo não têm sido considerados como pólos duros ou politicamente antagônicos, mas, no mais das vezes, imbricados em diferentes intensidades e mediações. A exemplo, a caridade religiosa é mais próxima ao paternalismo, todavia, pode

também negá-lo e reivindicar a atenção social como cumprimento de um direito humano, fazendo transitar a ação caridosa para uma nova posição ético-política. É certo que a recíproca também pode ser verdadeira. Entre os praticantes da caridade vamos encontrar, e ao mesmo tempo, protagonistas de ambos os pólos e múltiplos mediadores que chegam até a ser parceiros da execução de políticas públicas e da exigência democrática do cumprimento dos direitos sociais. Outros permanecem sob a orientação da benesse, da filantropia e mesmo da atitude vista como caridade, porém negando o direito do carente". (SPOSATI, 2007)

Na atualidade, busca-se modificar estas ações, vestígios de práticas históricas no campo político e social. Trata-se do campo da dívida social brasileira, face às exclusões sociais, em que os serviços de assistência social são importantes, quer para suprir demandas de proteção e reprodução social, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob urna nova relação de igualdade/equidade de direitos perante a sociedade, o Estado brasileiro e a ética sócio-política fundada na dignidade humana. Pois, de acordo com Sposati (2007):

"A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social ao defender a assistência social, pelo disposto na CF-88, como política de seguridade social, portanto, política de proteção social, a riscos e vulnerabilidades sociais que se objetivam em prover determinadas necessidades sociais e afiançar determinadas seguranças sociais. Desta feita, a assistência social não é "mãe dos pobres" e, muito menos, mãe de "pobres envergonhados". Caso me fosse possível, diria até que essa versão agride o disposto constitucional, raiando as beiras de uma inconstitucionalidade. A identidade atribuída de forma conservadora e moralista à assistência social, no interior do Estado, nega ao cidadão seus direitos. A assistência Social como ação de Estado precisa atingir o pleno estatuto político programático de política social empenhada em obter resultados efetivos e duradouros para o trato do pobre ou ela não será uma política de direito de cidadania". (SPOSATI, 2007)

Todo processo de assistencialismo vem passando por revoluções teóricas e práticas que vislumbram revisar conceitos e práticas de forma imediata nas diversas esferas institucionais. O acesso à proteção social por meio de políticas públicas é atravessado pela conquista do Estado democrático de direito, visando uma integração de aplicabilidade entre os três níveis de gestão pública — nacional, estadual e municipal —, bem como entre os três poderes: Judiciário, Executivo e Legislativo.

Como todo processo de revolução no Brasil, desenha-se um longo e tortuoso processo de construção de estratégias políticas de governo para a adoção de novas medidas de gestão e de extensão e popularização de procedimentos judiciais. Dessa

forma, tais direitos, direcionados à universalização da cidadania, são aplicados e se transformam em acesso real a efetivas aquisições reclamáveis nos tribunais. Constitui-se em uma ampla mudança cultural em diversas miscelâneas por meio de reformas administrativas de Estado, que ganham singular destaque e importância nesse processo de mudança para além, ou mesmo junto, das reformas sociais e políticas.

1.2 A Legislação da Assistência Social no Brasil

Na Política Nacional de Assistência Social do Brasil, o controle social tem seu grande marco com a Constituição Federal de 1988 que, pautando-se pelos princípios da descentralização e da participação popular, criou instrumentos para que a sociedade possa exercer o papel de fiscalizador das ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público.

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais (considerando as desigualdades socioterritoriais e visando seu enfrentamento), à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir para a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em área urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, criada pela Lei Federal 8.742/93, dispõe em seu artigo 16 que os conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS são instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

O Conselho Municipal de Assistência Social tem a função de exercer o controle social, que é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e a avaliação da política de assistência social desenvolvida pela Prefeitura e dos recursos financeiros destinados à sua implementação, considerando, também, a atuação da rede socioassistencial como co-gestora da Política de Assistência Social do município.

As mudanças decorrentes da descentralização das políticas públicas, estabelecida na Constituição Federal de 1988, elevam o processo de gestão constituído pela

democratização da vida na cidadania, além de conferirem à Assistência Social o status de Política Pública de Seguridade Social, estabelecendo importantes diretrizes para estruturar as políticas administrativas nos âmbitos da União, Estados e Municípios.

A complexidade da vida social está ligada ao processo de descentralização das políticas públicas. A Assistência Social vem alertar à sociedade que a LOAS é um direito do cidadão e dever do Estado, ela é uma política de Seguridade Social que garante o atendimento das necessidades básicas da população vulnerável, atingida pela pobreza e exclusão social.

A LOAS institui serviços, benefícios, programas e projetos destinados ao enfrentamento da pobreza e da exclusão social dos segmentos da população mais vulneráveis social e economicamente, além de definir e garantir: Proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; Amparo a crianças e adolescentes carentes; Promoção da integração ao mercado de trabalho; Habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e promoção de sua intenção à vida comunitária; Garantia de 1(um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Desse modo, as ações da Assistência Social destinam-se a todos os brasileiros em condições de vulnerabilidade, como pessoas com deficiência ou em circunstâncias que a impeçam de uma vida independente, em que se comprove não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família – como crianças de 0 a 6 anos e idosos acima de 67 anos. Também são abarcadas pela proteção da assistência social, aquelas pessoas em situações sociais delicadas, como o caso de crianças e jovens submetidos ao abuso e exploração sexual, crianças obrigadas a trabalhar, com o conseqüente abandono escolar; crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar, pessoas em situação de risco social, os migrantes, os dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas e, por fim, crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos.

Nessas condições alarmantes de descaso da Assistência Social como matriz de proteção social ou de políticas de cidadania é que a LOAS, constituída como instrumento legal que regulamenta a organização da assistência social no Brasil nas três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal, surge para definir diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da assistência social. Em 2004, com a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pelo Ministério do Desenvolvimento Social, foi organizado o sistema único de assistência social descentralizado e participativo denominado SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que tem a função de garantir o cumprimento das

diretrizes da LOAS, além de organizar a gestão compartilhada e cofinanciamento das ações da LOAS nas três esferas para garantir a Proteção Social Especial (que visa oferecer serviços de assistência social de benefícios de prevenção à proteção e defesa de direitos) e a Proteção Social Básica (que visa oferecer assistência social de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário).

A conquista desses direitos humanos e sociais é feita por meio de ações coordenadas entre serviços oferecidos nos CRAS (Centro de Referências de Assistência Social), unidades públicas executoras de ações de Proteção Social Básica e Especial em regiões determinadas que prestam serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias que tiveram seus direitos violados. Os CRAS realizam serviços como: Programa de atenção integral às famílias (PAIF); Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de convivência para idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visam o fortalecimento dos vínculos familiares, com ações de socialização e sensibilização para a defesa do direito da criança; Serviços socioeducativos para criança e adolescentes dos 6 aos 16 anos visando sua proteção e vínculo familiar; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, fortalecendo o vínculo familiar e comunitário e centros de informação e de educação para trabalho de jovens e adultos. Assim como, presta serviços especializados à proteção social especial tais como: Atendimento a crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual e de violência doméstica seja ela física, psicológica, sexual e negligência; Inserção de famílias no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Assistência a crianças e adolescentes em situação de mendicância ou que estejam sob medida de proteção ou medida pertinente aos responsáveis e Atendimento a crianças e adolescente em cumprimento de proteção em abrigo ou família acolhedora como suporte de reintegração familiar.

Os direitos acima citados garantem a proteção social básica e especial, que são direitos dos indivíduos que necessitam desta assistência social para prover apoio de prevenção a vulnerabilidade e situações de riscos que não alcança a cidadania, fragilizando e agredindo os direitos humanos e sociais.

As lutas sociais entre democracia e direitos sociais são constantes na história do Brasil. O processo de construção da Assistência Social teve vários avanços e, ainda que seja fragilizada no âmbito de políticas públicas diretas, ela combateu a pobreza e alargou a proteção social como direito de cidadania garantindo condições dignas de vida.

1.3 Políticas Públicas e Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável

Políticas públicas podem ser definidas como todas as atividades governamentais de produção de serviços pelo próprio Estado, ou seja, atividades de regulação que influenciam as realidades sociais e humanas. São estas ações que norteiam e regulamentam as diversas áreas da sociedade, que influenciam direta e indiretamente as práticas cotidianas sociais. O planejamento ou ações planejadas públicas não podem, em tese, ser organizadas sem o conhecimento detalhado da realidade local. As ações planejadas poupam recursos e são mais eficazes mediante as problemáticas identificadas. O planejamento coerente deve almejar a equidade social primando por ações “que envolvam o desenvolvimento sustentável em sentido amplo, que atendam às demandas sociais da população”.

Este processo, contudo, é predominantemente político, percebendo-se claramente a influência de grupos sob a aprovação e execução de projetos e ações públicas. Esta influência ganha força à medida que culturalmente a sociedade civil exime-se da responsabilidade decisória das diretrizes públicas, transferindo para minoria a governabilidade da nação. Assim, em termos simples, políticas públicas apresentam-se como um “jogo de xadrez” de pequenos grupos em busca de interesses próprios. A prática civil no Brasil e em países em desenvolvimento resume-se ao voto.

Contraditoriamente, no Brasil, existem mecanismos de autonomia civil, mas ainda são fragilizados e impregnados por este movimento de grupos políticos. Busca-se a passos curtos constituir uma tradição democrática que se opõe ao comodismo de agente passivo dominado, esta tradição imprime uma realidade crítica social e política ainda a ser aprendida pela maioria civil. Pois,

“Constata-se, então, após uma análise das políticas públicas brasileiras atuais e anteriores, que essas apresentam características precárias no que se refere à sustentabilidade, a médio e longo prazo, em função da ausência de participação da maioria da sociedade civil na elaboração das políticas de desenvolvimento econômico, social, ambiental etc”. (LIMA e SILVA, 2010, p.06)

Esta ausência de processos sólidos de participação civil na elaboração de políticas públicas provoca, ainda, a insatisfação de uma significativa parcela da população, gerando movimentos sociais que clamam por mudanças. Em meio às mudanças políticas ocorridas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio “Lula” da Silva, constatou-se uma busca pela maior participação nas etapas de elaboração de suas diretrizes. Para aprofundarmos os questionamentos sobre a busca de uma política pública participativa e de

sustentabilidade, precisamos resgatar discussões sobre alguns conceitos como nação, poder e participação.

Como foi dito anteriormente, política pública é toda ação governamental, ou seja, atividade de uma nação exercida por um Estado. A ideia de Estado constitui-se na Europa durante o período de unificações de territórios e povos que buscavam sua identidade nacional. O Estado é o organismo reconhecido formalmente em esferas internacionais como a ONU, possuindo autonomia administrativa e assumindo estratégias de “unificação dos territórios por meio da anexação e da conquista, com o mantenedor de suas fronteiras, via monopólio da violência”. Atualmente, a força física nem sempre é utilizada, no entanto há predominâncias de imposições nas diretrizes de governo.

As regras internacionais que habilitam diretamente Estados-nações legítimos e ilegítimos, inclusive dentro do mesmo território. Como exemplo, a Catalunha que mesmo conservando sua língua e características culturais próprias, em plebiscito optou por não desvincular-se da Espanha. Portanto,

“Os Estados políticos discriminam outras línguas, diferentes rituais de casamento que não aqueles reconhecidos pela justiça e religião oficiais, nomes cristãos e sobrenomes construídos pelas regras de composição familiar, além do sistema de educação determinado pelo órgão público.[...] Os programas de políticas públicas servem para suprir uma demanda de exclusão histórica e para alterar esse quadro discriminatório”. (LIMA e SILVA, 2010, p.09-11)

Assim, os grupos étnico-culturais de menor número dentro do território do Estado, incorporados durante o movimento de agregação de terras, são o que o autor denomina “nações sem estado” e são conflitantes por não desfrutarem da homogeneização cultural imposta pelo Estado Maior. A partir da consolidação territorial, o Estado passa a impor regras de uniformidades. Mesmo não conseguindo suprimir as adversidades, o governo cria políticas públicas com uma visão generalizada e uniforme, buscando a igualdade social pelo menos formalmente. O Brasil, particularmente, tem avançado significativamente no processo de respeito às diferenças culturais, minimizando as divergências sociais. Como exemplo, hoje, vivencia-se a pluralidade religiosa, motivo pelo qual os concursos públicos foram transferidos aos domingos em respeito aos adventistas. Assim:

“Nação e cidadania são dois conceitos diferentes e isso não está em choque. Um Estado sem nação é um Estado projetado arbitrariamente, ignorando a diversidade. Para tanto, usa a violência para se legitimar. [...] A arena política é o lugar que demarca a realidade da variação do discurso público nos interesses do Estado”. (LIMA e SILVA, 2010, p.10-11)

Em termos de nação, a instituição de poder é fundamental para que os objetivos e metas sejam alcançados, pois nas esferas de poder destacamos três estruturas distintas que vislumbram internacionalmente: o pluralismo, a teoria de regime e a teoria de elite. Entender estes eixos esclarece algumas condições predominantes em nosso país.

Assim, dentro da teoria do pluralismo o “poder está fragmentado e descentralizado, as desigualdades estão dispersas”, o que fragiliza os grupos, não conseguindo estes sanar suas necessidades com autonomia. No Brasil, há tendência à concentração em pequenos grupos sociais que dominam as produções e o capital. Essa “dispersão” não se enquadra a realidade brasileira, pois as disparidades são alarmantes e concentradas em grupos “específicos, que historicamente suportam o peso da falta de políticas públicas que os habilitem à mobilidade social ascendente, sem a possibilidade de influências estas mesmas políticas”.

Segundo Lima e Silva (2010), a explicação de poder ocorre por meio da “produção social”, tendo as indústrias e empresários em posições privilegiadas neste cenário. De forma a destacar três características que determinam este movimento: a composição da coalizão (regime) de governo, a natureza das relações entre membros e os recursos trazidos por eles. Estas três características vão nortear as práticas dentro deste regime.

Na Grécia antiga, a legitimação do poder é atribuída a um pequeno grupo: a elite, esse grupo “é capaz de propor e instituir políticas públicas sem, necessariamente, enfrentar oposição significativa de grupos sociais menos influentes no sistema político”. Aliás, esta é a diferença entre a teoria de regime e a teoria de elite. Na primeira, há influência de grupos diversos que se alternam no comando segundo características já descritas, enquanto, na segunda, há uma predominância de grupo com os mesmos interesses.

No Brasil, mesmo percebendo a formação de diversos grupos. Observando as articulações vivenciadas no Estado e na sociedade brasileira, ainda temos o elitismo como característica principal. Esta reflexão explica o viés de disparidade social, da centralidade política e da alienação da sociedade civil.

“Historicamente, o Estado tem assumido papel de participante ativo do processo de desenvolvimento das nações, sendo o definidor dos impostos a serem pagos, da legislação de trabalho e dos regimes aduaneiros”.
(LIMA e SILVA, 2010, p.16)

A administração, por meio do protecionismo, consiste em criar e condicionar ações, de modo a proteger a produção e a política que são pré-determinados por um estado nacionalista “ao misturar aspectos econômicos com aqueles relacionados ao patriotismo”. Para fortalecer estas ideias, constituem-se ações em prol do fortalecimento da nação como: economia de escala, barreiras alfandegárias e, ainda, as quotas de importação. Há

vantagens e desvantagens neste processo protecionista. A falta de competitividade na produção, de primazia pela qualidade dos produtos, a fragilidade das fábricas nacionais, que podem não agregar todos os trabalhadores, além da questão de substituição de importação, em que revela a desigualdade entre os países detentores de indústrias sólidas e os produtores de matéria-prima.

O Liberalismo e o Neoliberalismo, por sua vez assumem “uma doutrina política cujo pressuposto é o de que a maioria das pessoas prefere a abundância à pobreza”, fundamento axial da teoria do livre comércio. Esta característica abre preceito para monopólios, trustes e outras formações de manipulação comercial. Há ainda o conflito de interesse entre Estado e empresários, bem como o risco do neocolonialismo.

Através do argumento de Sader (*apud* LIMA e SILVA, p.26, 2010), a predominância do neoliberalismo no Brasil dá-se por não haver uma nova proposta que suprisse as necessidades do Estado. Apesar da retórica de desestatização do neoliberalismo, o Estado (elitista) cada vez mais exerce domínio sobre a política e a economia nacional.

Trazendo para as características brasileiras a consolidação do poder centralizado no Brasil, ocorreu com o advento da revolução de 1930 (seria conveniente explicar esse fato da história do Brasil numa nota de rodapé, já que será apresentado em Portugal). Anteriormente era difícil falar em políticas públicas pelas condições já discutidas anteriormente, não existiam também representações civis que clamasse estas políticas. A prática do “leiguismo político” era confortável para a elite dominante. As eleições eram realizadas por pequenos grupos e posteriormente pelo chamado “voto do cabresto” que predominou por muitos anos e surpreendentemente ainda há vestígios nos dias atuais. Estas práticas comprometeram a realização de políticas, apresentando descaso com as questões sociais.

“Nesse sentido, as instituições democráticas, teoricamente fundadas para ampliar níveis de governabilidade no Brasil, podem ser entendidas como instituições que exercem papéis contrários aos pressupostos teóricos, agido como legitimadora de políticas públicas orientadas exclusivamente às elites”.
(LIMA e SILVA, 2010, p.16)

É importante resgatar algumas características da administração do Brasil que romperam com práticas e conduziram a novos paradigmas (vale lembrar que estas mudanças são sombras dos movimentos políticos econômicos internacionais que afloram no Brasil). Os dois governos de Getúlio Vargas foram marcos de alargamento do elitismo no Brasil e suas políticas desenvolvimentistas passaram por fases de ditadura e de controle sobre a sociedade, por outro lado, foi em seu governo que surgiram as primeiras conquistas sociais como a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Juscelino Kubitschek instituiu o

Plano de Metas, o primeiro plano de escala de desenvolvimento econômico e nacional, rompendo com paradigmas getulistas. JK abriu o mercado para investimentos externos, bem como impulsionou a mudança produtora, deixando de ser fornecedor de matéria prima para ser produtor industrial. Esta era consolidou a urbanização, transferindo a massa de cidadãos rurais para as cidades, foi o período de grande crescimento no país. Mesmo de forma contraditória este inchaço nas cidades provocou a queda de JK dando margem para o golpe militar de 1964.

Estas crises aglomeradas modificam o cenário nacional acirrando a pobreza e a destituição social, alterando as formas de reprodução da sociedade. O aprofundamento das desigualdades e a força de influências estrangeiras, mediante ao investimento realizado no país, obrigam os governantes posteriores a adotarem políticas macroeconômicas que busquem a estabilização econômico-social. Este novo cenário levou o país a abandonar a ideia de um novo plano de desenvolvimento. A injeção de capital internacional (FMI, BIRD) provocou déficits na balança comercial, este quadro gerou políticas públicas que fortalecessem a sociedade mediante uma cultura comercial capitalista de manutenção do modelo imposto. Por fim, “a sociedade precisa se engajar no projeto de desenvolvimento do país ativa na elaboração, implementação e monitoramento dos projetos de desenvolvimento nacional”; portanto necessita da ação, de uma mudança da perspectiva representativa governamental para a participativa governamental.

Por isso, a mudança do Estado-nação está diretamente ligada à mudança da cultura passiva social para uma cultura ativa social, em que se utilize coerentemente os meios representativos da sociedade civil para produzir, requerer e fiscalizar as políticas públicas. A organização do terceiro setor é um exemplo de que a sociedade civil organizada consegue suprir autonomamente as necessidades sociais onde o Estado é ausente. A curtos passos, a sociedade está participativa e já há indícios de cobrança de ações diretas governamentais que buscam melhorar a qualidade de vida de determinado grupo. Nota-se que as políticas públicas atendem reflexivamente aos movimentos sociais organizados e conhecedores de leis, deveres e direitos.

1.4A Assistência Social em Portugal

As políticas públicas sociais são, na maioria das vezes, fruto de experiências que deram certo em determinada região. O exemplo disso ocorreu com o Programa Bolsa Família reconhecido em vários países e, inclusive, pela Organização das Nações Unidas – ONU como um dos maiores programas de transferência de renda do mundo.

Neste sentido, é fundamental escrever e refletir sobre a assistência social no Brasil e, compará-la com as políticas sociais em Portugal, onde se situa a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Para que possamos adquirir uma visão holística e sistêmica de todo o processo, que, ao ser concebido, passa por uma fase de desenvolvimento e, conseqüentemente, pela sua efetivação e/ou consolidação enquanto política pública, que necessariamente acompanha a evolução científica e tecnológica presente no mundo atual.

Foi analisado o percurso histórico da assistência social em Portugal, que até 1974 não existiam mínimos sociais como direito social em Portugal, a assistência social foi incorporada à Segurança Social obrigatória para garantir o direito à inserção social no período após a revolução de 1974, quando passa a ser mais insistentemente conhecida pela designação de ação social, englobando duas áreas distintas: a de administração de subsídios assistenciais, denominados também de prestações financeiras ou benefícios, e a de provisão de serviços assistenciais combatendo a pobreza e enfrentando as vulnerabilidades. Sua inclusão como componente do sistema integrado de segurança social a faz aproximar-se dos critérios definidores de uma política social, configurando-se como atribuição de direito, reconhecida de natureza pública e estatal, embora “sem uma materialização correspondente a seus princípios fundamentadores” articulados aos serviços e benefícios que compõem o sistema de proteção social básica.

A partir de 1984, a negociação para integração na Comunidade Européia exigiu a elevação de alguns padrões jurídicos e de políticas sociais, que se fizeram presentes na Lei de Bases da Segurança Social, Lei 28, de 14 de agosto de 1984. Esta Lei estabelece, para consecução dos objetivos que se propõe, três ramos orgânicos: o regime geral (contributivo), o regime não contributivo e a ação social.

O Serviço Social Português é caracterizado pelos seguintes aspectos: a atuação do Assistente Social, os subsídios para realizar a prática profissional; o conhecimento das políticas sociais para a consolidação da cidadania, acesso aos direitos sociais como resistência à realidade de exclusão e desigualdades e de que forma o conhecimento sobre as transformações societárias repercutem no cotidiano profissional português, tal como o brasileiro, que tem preocupações com as necessidades humanas para garantir a efetivação da proteção social. Valores esses que estão vinculados ao Código Deontológico que o serviço social português adota da Federação Internacional de Assistentes Sociais – FIAS a partir de 1993 (SERAFIM, 2004, p.28).

O Profissional de Assistente Social é um profissional que articula o exercício dos direitos sociais. Assim, a proposta do Serviço Social Português é vinculada ao desenvolvimento de uma política de assistência e à perspectiva de um Estado que consagre os direitos sociais e outras políticas sociais públicas que assegurem proteção aos grupos

mais vulneráveis, nomeadamente crianças e jovens, deficientes e idosos e outras pessoas em situação de carência económico-social, concretizando-se em equipamentos e serviços e complementando a proteção garantida pelos regimes, com objetivos de “promoção e reparação de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária, com particular atenção aos grupos mais vulneráveis”.

Nesse sentido, o Livro Branco da Segurança Social, o qual apresenta as diretrizes que deverá orientar o sistema de proteção social português, propondo que ele se organize numa “visão sistêmica” estruturando-se em: sistema de segurança social, que inclui os subsistemas previdenciários e de solidariedade, sistema de ação social, que abrange os subsistemas público e privado; e sistema de complementaridade. Os princípios e diretrizes apontadas no Livro Branco da Segurança Social foram consubstanciados na Lei 17/2000, que aprovou as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social. A Lei estruturou-o em três subsistemas: de proteção social de cidadania, de caráter não contributivo, abrangendo o regime de solidariedade e a ação social; o subsistema previdenciário, destinado a trabalhadores, portanto de caráter contributivo, abrangendo os regimes de segurança social; e o subsistema de proteção à família. Este último se aplica à totalidade dos cidadãos 13 e tem como objetivo garantir a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram eventualidades previstas em lei, deficiência e dependência, através de prestações pecuniárias e eventualmente prestações em espécie, com vistas a assegurar melhor cobertura dos riscos sociais, podendo, ambas as prestações serem cumulativas a eventual atribuição de prestações da ação social.

A Constituição brasileira de 1988 inscreve-a ainda como *não contributiva*, o que faz dela uma política desmercadorizada, isto é, um campo não mercantil. Assim, os seus serviços não podem ser adquiridos no mercado, garantindo-se a irrestrita gratuidade. Do ponto de vista da cidadania, este é grande avanço em relação a Portugal, que estabelece a co-participação do usuário na forma de pagamento de serviços e equipamentos sociais, de acordo com os seus rendimentos e dos respectivos agregados familiares (Art. 39 da Lei 17/2000, que aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social português).

No regime de assistência social português, os princípios da “contratualização das respostas, numa óptica de envolvimento e responsabilização dos destinatários”, bem como a “personalização seletividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, de modo a permitir sua eficácia seletividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, de modo a permitir sua eficácia a subseção da Lei portuguesa que trata da ação social, embora bem mais sucinta é bastante mais específica, estabelecendo procedimentos que podem

facilitar sua concretização, em relação aos *objetivos*, que ambas as leis de Portugal e Brasil propõem para a assistência social a “*satisfação das necessidades básicas*”.

Um princípio similar é a LOAS brasileiras (supremacia do atendimento às necessidades sociais do cidadão), na realidade, coloca inicialmente a *satisfação de necessidades básicas*, mas em seguida fala de *provisão dos mínimos sociais*, o que também parece ser o caso de Portugal, pois embora a alínea “a” do Art. 26, que se refere ao Regime de Solidariedade, fale em “satisfação de necessidades mínimas”, aponta a “satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e das famílias” como um dos princípios orientadores da ação social (Art. 34, alínea a) que reconhece e faz menção ao padrão de vida básico e não somente a mínimos sociais porque consideramos que há uma dupla interpretação do termo: “uma que é restrita, minimalista; e outra que é ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar de sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão”.

Para Potyara Pereira, *mínimo* e *básico* são conceitos distintos. O primeiro, explica a autora, “tem conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social”. Básico, contudo, continua Pereira, “expressa algo fundamental, principal e primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta”, requerendo respostas mais substanciais.

Na realidade, ambas as leis: Lei 17/2000 e Lei 8.742/1993 falam em necessidades básicas e mínimas sociais (Brasil), ou necessidades sociais mínimas (Portugal). O conceito de mínimo, na verdade, pode dar a entender que o legislador pensou em versões mitigadas dos direitos de cidadania. Fica a indagação: por que ambas as leis colocam em primeiro lugar o conceito de necessidades básicas e em seguida apontam para “necessidades básicas mínimas” ou “mínimos sociais”? Onde se busca a erradicação da situação de pobreza, e a Lei de Assistência Social em Portugal faz esta prevenção na Lei 17/2000, de Portugal, Art. 34, inciso I e BRASIL, Lei 8.742/1993, do Art. 2º, Parágrafo único que define que o termo exclusão social denota claramente a concepção de que sua raiz está na desigualdade social, provocada pela concentração de riqueza e poder nas mãos de poucos e acumulação da miséria para muitos, o que exclui o indivíduo do acesso aos bens e serviços que a sociedade tem produzido tão amplamente. Os termos “disfunção” e “marginalização” revelam a concepção de que a sociedade é um todo harmônico e perfeito e os indivíduos é que são *disfuncionais* ou *marginais* ao sistema. De acordo com esta visão, basta trabalhar os indivíduos, adaptando os ou ajustando-os à sociedade (PEREIRA, 2000, p. 68).

Uma outra dimensão que precisa ser levada em conta é a rede de proteção social, a criação da pensão social de base não contributiva que consigna aos idosos e deficientes beneficiários dos serviços de assistência a um nível mínimo de subsistência citado por Francisco Branco, Doutor em Serviço Social e Professor do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa – Portugal, em sua comunicação ao Seminário Internacional Mínimos de Cidadania e Benefícios a Idoso e Pessoas Deficientes, no qual confere ao cidadão beneficiário um conjunto de direitos e deveres criadas na oportunidades de inserção, uma vez que o sistema de mínimos sociais em Portugal reside mais na lógica e abrangência universalizadora do que na qualidade do padrão de atendimento na luta contra a pobreza inaceitável garantindo o rendimento mínimo no seu regimento de assistência social. Quanto às *diretrizes*, embora não especificamente sob este título, são apontadas pela Lei portuguesa no Art. 38, que trata do “exercício público da ação social”, expressa na criação do RMC – Rendimento Mínimo Garantido que se configura como grau 0 dos mínimos da cidadania em Portugal. Mas o princípio da subsidiariedade é efetivado em ambos os países, Brasil e Portugal mediante a desresponsabilização do Estado na provisão da política, assumida quase que totalmente pela sociedade civil, através das tradicionais entidades privadas, de caridade religiosa e cunho caritativo e paternalista, personalista e clientelista, que marginalizam o indivíduo no processo de atendimento, concebendo a pobreza como incapacidade pessoal e opondo-se frontalmente à efetivação da cidadania. Mas em ambos os países, a população atendida não é definida globalmente, com base em um critério nacional, e as ajudas estabelecidas com base no estatuto, o que leva à discricionariedade na sua concretização, concedendo por mérito aquilo que seria esperado usufruir por direito, colocando em causa os princípios da igualdade e justiça social, bem como trazendo implícita a prova de recursos e a seletividade.

CAPÍTULO II – A GESTÃO PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo aborda a evolução da gestão pública de assistência social, no Município de Bujaru, que de certa forma acompanha as transformações do papel do Estado e as mudanças de objetivos de governos. Com ênfase nas tendências atuais de gestão administrativas, estruturais, de recursos humanos, financeiras e de materiais e serviços. Que são definidos segundo linhas e diretrizes funcionais do Governo Central, que são adotados e executados pelos governos locais.

2.1 A Gestão nas Organizações Públicas

O conceito de gestão pública na linguagem dos governantes foi um processo que exigiu e exige uma mudança na forma de ver a relação entre Estado e cidadão. Considerando que a administração pública tem sentido prático ou subjetivo, o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas e públicas, tais como as autarquias locais, que asseguram a satisfação das necessidades coletivas variadas, tais como a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar da população.

A “Gestão Pública” é um termo mais recente, que indica utilização de práticas novas na administração do setor público, algumas importadas do setor privado, outras recuperadas dos porões da história, outras desenvolvidas nas últimas décadas. E abrange áreas como Gestão de Recursos Humanos, Financeiras, Materiais e Serviços, Marketing, entre outras. É responsável pelo desenvolvimento urbano e econômico de uma cidade.

No entanto para que haja eficiência na gestão correspondente à administração de um município há que se estabelecer a organização na gestão, criar missões correspondentes ao desenvolvimento que se almeja alcançar para, enfim, realizar a gestão de forma eficiente e eficaz.

Para Lima (2006), “*gestão é a capacidade de fazer o que precisa ser feito*”. Em uma gestão pública não se pode esquecer a capacidade de se atentar e permanecer no posicionamento da organização planejada, para que assim, a missão possa ser cumprida, que neste caso primordial é o desenvolvimento da cidade em benefício ao povo que nela reside. Lima ainda acredita que uma boa organização na gestão pública está relacionada à uma alta capacidade de gestão, que por sua vez, relaciona-se com a “*melhor relação entre recurso, ação e resultado*”. Neste sentido pode-se dizer que quanto maior for a demanda, isto é, a necessidade de um planejamento eficiente no município, maior deverá ser a capacidade do gestor público, principalmente se os recursos disponíveis forem escassos.

É fundamental para uma boa gestão pública a “excelência”. Através dela os processos de fundamentação da estrutura do município, a capacidade de administração baseada em necessidade coletiva e o controle dos valores exigidos na gestão serão indispensáveis para a ocorrência de resultados que beneficie tanto a estrutura física do município como sua base econômica e a qualidade de vida dirigida à população local.

A proposta de uma gestão pública, segundo Lima (2006) se baseia na excelência de valores e de resultados. O ganho social é de extrema importância e alcança o topo em uma pirâmide de prioridade, pois “cria valor público para o cidadão” (LIMA, 2006, p. 8). Segundo o próprio Lima (2006) “a gestão pública é focada em resultados e orientada para o cidadão”. A melhoria da qualidade ofertada pelos serviços públicos também é de responsabilidade da

gestão pública que deve sempre estar elencada para uma “devida contribuição à competitividade do país” (LIMA, 2006, p.8).

Dentro da opinião estabelecida por Lima (2006) para uma excelente gestão pública em que engloba o desenvolvimento geral de uma cidade estão os fundamentos que são alcançados com a publicidade dos recursos aplicados às políticas públicas apresentadas; da moralidade e legalidade estabelecida diante da transparência realizada às benfeitorias à própria população e finalmente à excelência de toda a ação realizada que será devidamente direcionada aos cidadãos do município.

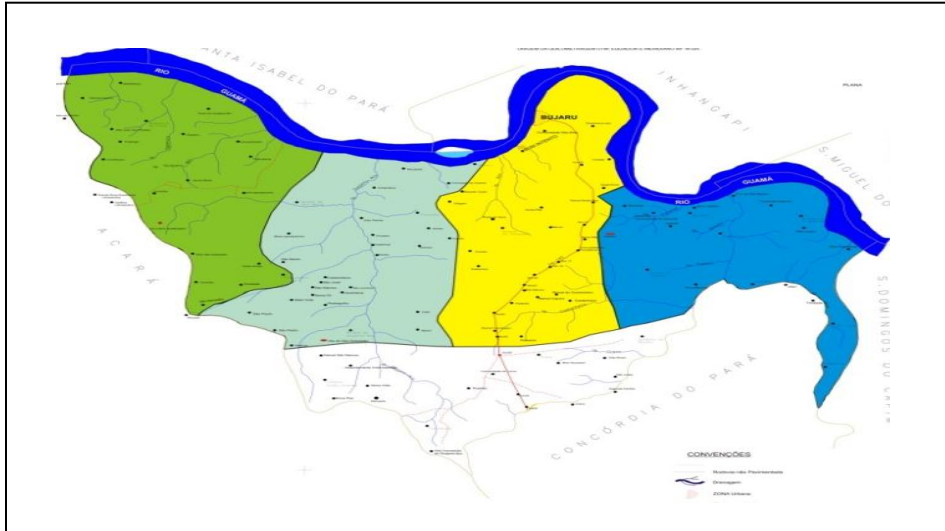
O art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, cita alguns princípios que norteiam a gestão pública. Gasparini (1995) amplia o leque de princípios e conceitua-os da seguinte forma:

- Legalidade: associada à gestão pública em toda a sua ação/atividade, dela não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilização do seu autor;
- Impessoalidade: a toda a ação/atividade de gestão pública dirigida a todos os cidadãos, sem a determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza;
- Moralidade: todos os atos, as ações e atividades públicas devem obedecer aos princípios morais;
- Publicidade: diz respeito à obrigatoriedade da divulgação de todos os atos da administração pública;
- Finalidade: impõe-se à administração pública a prática de atos voltados para o interesse público;
- Continuidade: os serviços públicos não podem parar, pois as necessidades da população não param;
- Indisponibilidade: o detentor da disponibilidade dos bens e direitos públicos é o Estado, e não seus servidores;
- Igualdade: todos os cidadãos são iguais perante a lei e, portanto, perante a administração pública.

A adoção de boas práticas relacionada à Gestão Pública constitui, também, um conjunto de mecanismos através dos quais investidores e usuários de outros setores, incluindo impostos pagos por cidadãos, protegem-se contra desvios de ativos por indivíduos que têm poder de influenciar ou tomar decisões em nome da cidade que é administrada. O fato é que todos nós desejamos um setor público eficiente, ágil e de qualidade. Para isso é preferido reconhecer os problemas da cidade e procurar resolvê-los através de uma boa preparação na administração desta mesma cidade.

2.2 A Gestão de Assistência Social no Município de Bujaru

Mapa 1: Município de Bujaru, Estado do Pará



Fonte: Arquivo da Prefeitura Municipal de Bujaru

O Município de Bujaru (PA), pertencente à região nordeste paraense, distante a 83 km de Belém, capital do Estado, é pequeno e possui uma população estimada em 25.700 habitantes, composto basicamente por 6.701 domicílios em uma área total de 994,60 km², e densidade de 22,66 habitantes por km², com a maioria da população vivendo na zona rural (IBGE 2010), com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M 2000) baixo, apenas 0,659. Na educação, apresenta 0,761; na renda, 0,483 e na longevidade, 0,732. Com esses indicadores, o Município está entre os 80% dos municípios do Brasil com índice de Desenvolvimento Humano baixo.

O Município de Bujaru, atualmente, é reconhecido como de pequeno porte e está habilitado em Gestão Básica, nível intermediário, no campo da assistência social. Nos últimos anos, vem caminhando para concretizar um modelo de gestão que possibilita a efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência social – de acordo com compromissos fundamentados na PNAS/2004. Este modelo tem como bases a descentralização, a gestão compartilhada, a divisão de responsabilidades entre as três esferas de governo e a participação de trabalhadores, gestores e usuários, de forma cidadã e com visão sistêmica. Admitindo a assistência social como uma política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos, que efetiva o controle social como parte integrante e indispensável, para a formalização, gestão e operacionalização dos serviços.

Para analisarmos os aspectos históricos do município, no campo da Assistência Social, com o intento de compreender sua evolução histórica, que acompanhou a Política

Nacional, foi necessário dividi-los em três períodos importantes, baseados em gestões de governo, depoimentos, Censo SUAS, consultas a livros, atas e formulários de registros.

No período compreendido entre 1997 a 2004, foi instituída no município a Política Municipal de Assistência Social através da Lei nº 387/97. Desde então foi estruturado o órgão gestor, que se denominava de Secretaria Municipal de Ação Social, bem como, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e a adesão do município ao SGDCA – Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Segundo depoimentos da Sra. Edilena Rodrigues Mata, Secretária Administrativa do órgão, entre 2001 e 2004, e da assistente social Sra. Maria de Jesus Carvalho, que atuou no município entre os anos de 1997 e 2004, este período foi marcado por fortes ações assistencialistas e de atendimentos a famílias carentes, impulsionados pela política nacional e estadual da época, assim definidos:

“Na época, a ação social era focada na distribuição de cestas básicas, remédios, cadeiras aos deficientes e idosos. Desenvolvíamos, também, o ‘Presença Viva’, um Programa do Governo do Estado, voltado para operação documento da população, consultas médicas e odontológicas, palestras e capacitação para a geração de trabalho e renda, através do Programa de Inclusão Produtiva. Uma vez por ano, realizávamos dois eventos: o Forrozão Bujaruense e o Jetski, com a finalidade de conseguir recursos para potencializar as ações, divulgar a cultura e o turismo local”. (MATA, Edilena Rodrigues).

“A vigilância social e o apoio às famílias eram feitos de forma constante e continuada, por meio de visitas técnicas, diagnósticos, avaliações, encaminhamentos, reuniões, palestras, principalmente, voltados aos usuários do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do BPC – Benefício de Prestação Continuada aos Idosos e pessoas com Deficiência, que eram os principais programas do Governo Federal que existiam na época. Praticamente, essa era a função da Assistente Social”. (CARVALHO, Maria de Jesus).

No período de 2005 a 2008, o Município de Bujaru aderiu ao SUAS – Sistema Único de Assistência Social – e ao SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Várias ações foram implementadas no sentido de atender as novas exigências e implantar a Política Municipal de Assistência Social: 1) O órgão gestor passou a denominar-se Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social, estruturado informalmente em coordenações com autonomia financeira e administrativa, comando único, em que o Secretário era o ordenador de despesas; 2) Foram implantados o Programa Bolsa Família, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e duas unidades estatais de referência, o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), responsável por articular e executar os serviços de Proteção Social Básica e o CREAS (Centro Especializado de

Assistência Social), responsável por articular e executar os serviços de Proteção Social Especial; 3) Foi realizado concurso público para contratação de assistente social e, ainda, estruturação das equipes técnicas multidisciplinares de acordo com as normas e diretrizes nacionais; 4) Foram criados por lei o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) e os Conselhos Municipais que tratam dos Direitos da Pessoa Idosa, dos Direitos da Pessoa com Deficiência, da Condição Feminina e da Juventude; 5) Foi criado o Fundo Municipal de Assistência Social, e então os recursos passaram a ser cofinanciados e transferidos por meio de piso à conta, de acordo com as metas estabelecidas pelo município, com mecanismos de monitoramento e avaliação por parte dos três níveis de governo. Conforme depoimento do Pedagogo Joel Santana Sales, que atuou nesse período assumindo funções técnicas na equipe e como principal articulador do Controle Social e dos Programas Fome Zero e de Segurança Alimentar e Nutricional no Município, onde confirma que,

“Este foi um momento de implantação da Política de assistência Social, com uma nova concepção, “democrática e popular”, em defesa dos direitos e da cidadania, de usuários e de trabalhadores. Construída de forma estruturada, sócio assistencial e intersetorial. Lembro-me do compromisso e do grande esforço empreendidos pela Assistente Social, Sra. Idelcídes Reis Silva e sua equipe, á época, Secretária Municipal, que estimulava a participação de todos nesse processo, por meio de conferências em todas as áreas, fóruns de debates, integração dos três sistemas (SUAS, SGDCA e SISA-Municipal), posses e funcionamento regular dos conselhos e lançamentos dos principais programas, em detrimento de uma gestão fragmentada e burocratizada, que segundo ela, atrapalham a nova visão da assistência social”. (SANTANA SALES, Joel)

Doravante, o município passou a ofertar à população – priorizando - as famílias mais pobres e necessitadas – programas, projetos, serviços e benefícios, pactuados com o Governo Federal e em conformidade com a Tipificação dos serviços sócios assistenciais. Na área de Proteção Social Básica são oferecidos: o PAIF – Programa de Atenção Integral à Família, o PBF – Programa Bolsa Família, o CADÚNICO – Cadastro Unificado dos Programas Sociais, Benefícios eventuais, BPC – Benefício de Prestação Continuada, Projovem Adolescente e Serviços Socioeducativos e de convivências para adolescentes, idosos e Portadores de Deficiência e Programas Complementares voltados para a geração de trabalho e renda, capacitação profissional e erradicação do analfabetismo. Já na área de Proteção Social Especial de Média Complexidade, oferta o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Serviço de Proteção Social a Criança e Adolescente vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias, Medidas Socioeducativas de LA – Liberdade Assistida e PSC – Prestação de Serviço a Comunidade, entre outros.

Observou-se, em relação ao período anterior, a continuidade de algumas práticas assistencialistas. Isto se dá porque as famílias procuravam a assistência social como “pedintes”, objetivando apenas atender suas necessidades imediatas. Para mudar este quadro, chegando a uma nova configuração socioassistencial, é imperativo um processo lento e gradativo, que, conseqüentemente, passa por diferentes gestões de governo.

O período de 2009 a 2011 deveria significar mais um grande avanço rumo à consolidação da política de assistência social, sem perder de vista, sua construção e a oportunidade do momento, todavia no ano de 2009 e início de 2010, observou-se a continuidade das ações e serviços, com reestruturações e adequações estruturais e das equipes frente a demandas presentes. Houve uma melhoria significativa na articulação e no marco regulatório que criou: 1) O Fundo e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Lei 584/2009); e 2) a Política e o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 581/2009), composto por Câmara Intersecretaria e Conferência Municipal, bem como Coordenação de Segurança Alimentar e Convênio firmado com Governo Federal para Implantação da Cozinha Comunitária, numa estratégia de geração de trabalho e renda, abastecimento local e combate a fome e a desnutrição, principalmente, de crianças e mulheres nutrízes.

Como novidade, no ano de 2011, ocorreu a regulamentação dos benefícios eventuais, tais como: auxílio funeral, alimentação e remédios específicos, que passaram a serem atendidos pela rede sócioassistencial; o reaparelhamento de novos prédios para o funcionamento do CRAS, CREAS, Conselho Tutelar e o Projovem Adolescente; e a adesão ao CRAS itinerante com cofinanciamento e equipes específicas para atendimento na zona rural.

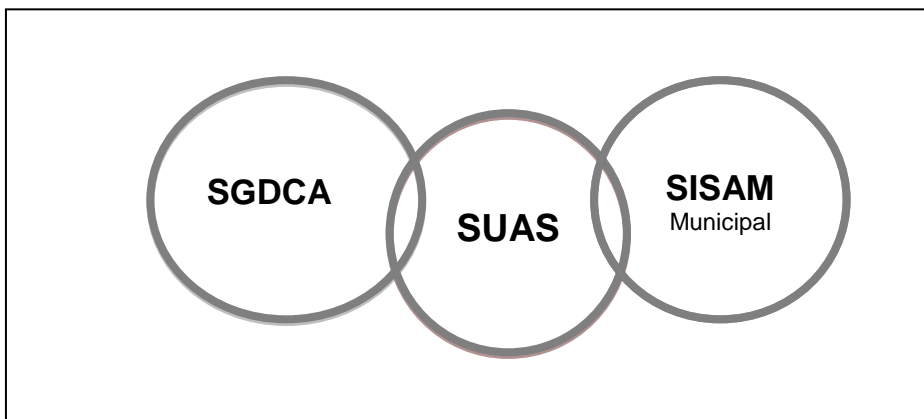
Estes momentos foram importantes, porém, não significaram progressos qualitativos ou quantitativos para a assistência social. Algumas situações relevantes para a área da assistência social ficaram esquecidas devido a vários fatores: 1) fragmentação dos serviços. Cada equipe planeja e cuida da sua parte, ou seja, não se estabelece o conjunto e o todo, e, também, o princípio do Planejamento Estratégico; 2) A importância dada à burocratização, não se importando com a excelência no atendimento ao público, usuário e cliente; 3) redimensionamento e falta de experiências e capacitação continuadas às assessorias e equipes técnicas; 4) Falta de funcionamento e atuação regular dos conselhos, que deveriam acompanhar, monitorar e avaliar as ações dos sistemas. Isto ocorre porque eles foram compostos e acumulados em torno de poucas entidades e pessoas, fragmentando-os e inibindo uma participação maior da sociedade; e 5) Mudança e perda de autonomia administrativa e financeira de gestores, como a que ocorreu no meio do ano de 2010. A Pedagoga Senhora Natalina Araújo de Andrade, que desde 2009, atua como técnica

e membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, afirma essa perda de autonomia em seu depoimento:

“A assistência social como uma política pública de estado, nova e universal, de erradicação da pobreza, de reconhecimento de direitos individuais e coletivos, construída por sujeitos cidadãos e cidadãs, deve buscar sempre a coerência, respeitando-se os princípios administrativos, a eficiência e a eficácia, com foco nos resultados. Isto é possível se as ações forem executadas de forma continuadas, sem interrupção, com planos de capacitação das equipes, conselhos funcionando e atuantes e autonomia financeira por parte do órgão gestor responsável. “O que atualmente, percebe-se que não vem acontecendo”. (ARAÚJO, Natalina de Andrade).

Como se sabe, de acordo com a PNAS - 2004, para que os gestores possam organizar todos os serviços e garantir o funcionamento, a informação, o monitoramento e a avaliação, a assistência social precisa estar minimamente estruturada em sistemas, órgãos, departamentos e coordenações, conforme mencionaremos a seguir.

Ilustração 1: Os sistemas que integram as Políticas Públicas Assistenciais



Fonte: MDS (Elaboração Própria)

Como se vê na ilustração acima, a assistência social integra e operacionaliza três grandes políticas públicas a partir de três sistemas: o SUAS - Sistema Único de Assistência Social, o SGDCA – Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente e o SISAM – Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, de forma articulada.

A Secretaria Municipal de Assistência Social – órgão gestor responsável na esfera municipal pela gestão administrativa, operacional, organizacional, financeira, de recursos humanos e materiais, assim como, serviços – deve ser composta por equipes técnicas suficientes para realizar todos os atendimentos necessários, de acordo com a determinação da NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas, bem como,

garantir em funcionamento e de forma efetiva o Controle Social, os Planos e os Fundos, como se fosse o CPF da assistência social, como assim definido:

“O aperfeiçoamento da capacidade de gestão dos municípios, estados, Distrito Federal e União necessariamente passa pelo resgate e fortalecimento de Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social e da institucionalização de uma cultura de planejamento e acompanhamento continuado como instrumentos fundamentais à gestão descentralizada do SUAS”. (NOB/SUAS, 2005).

No Município de Bujaru, para atender diretamente, os serviços estão vinculados ao órgão gestor, a Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social – SEMTEPS, dividida em duas unidades, que atendem os dois níveis de proteção social: a básica e a especial, as quais são:

– O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), unidade pública da política de assistência social, de base municipal, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos e à articulação destes serviços no seu território de abrangência, e uma atuação intersectorial na perspectiva de potencializar a proteção social; e,

– O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) também sendo uma 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.

Os dados estatísticos utilizados a seguir – extraídos do Censo SUAS, assim como, os gráficos, as tabelas e os modelos de organogramas – sintetizam avanços e retrocessos no período de 2009 a 2011 e conferem uma ideia geral a respeito da organização da política de assistência social no município de Bujaru. Estas informações permitirão uma análise e uma compreensão mais detalhada, focadas em alguns instrumentos de gestão definidos pela própria PNAS - Política Nacional de Assistência Social, como mecanismos essenciais para os sistemas e suas inovações. Segundo a NOB/SUAS,

“Os instrumentos de gestão, Plano de Assistência Social, orçamento e financiamento, a Gestão da Informação, o Monitoramento e a Avaliação e o Relatório Anual de Gestão, caracterizam-se como ferramentas de planejamento técnico e financeiro do SUAS, nos três níveis de governo, tendo como parâmetros o diagnóstico social e os eixos da proteção social: básica e especial”.

2.3 Estruturas Administrativas da Assistência Social

Tabela 1: Subdivisão Administrativa constituída e em Funcionamento por área de Atuação

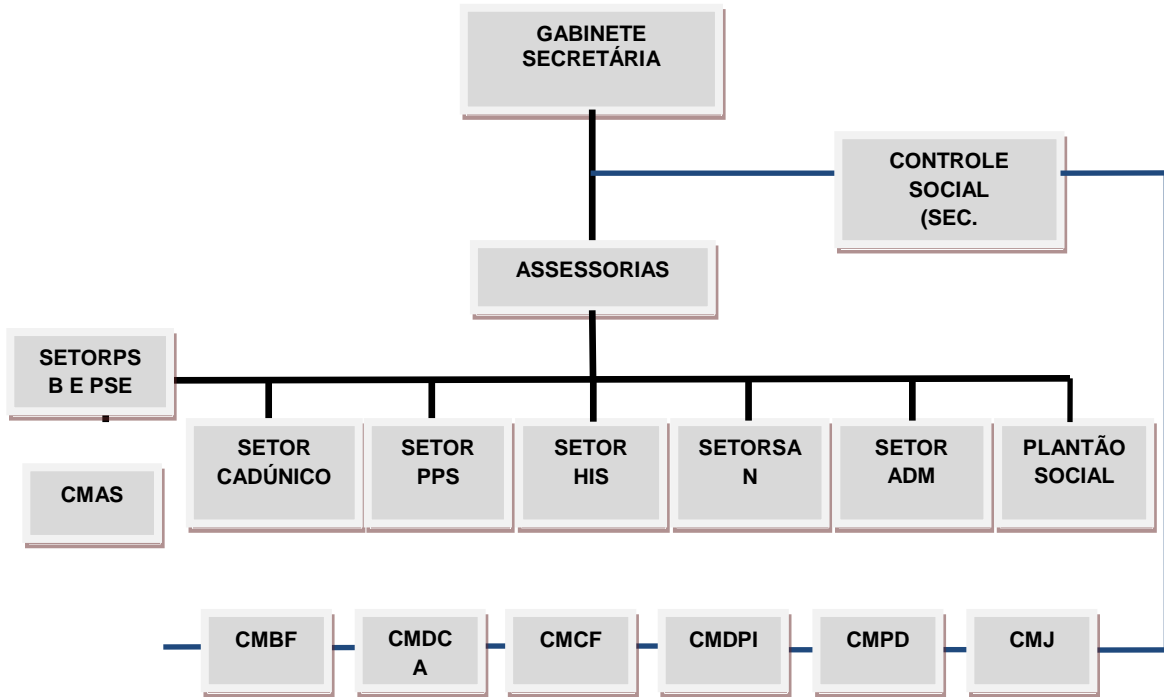
Departamento\Coordenações	De maneira Formal	De maneira Informal
Proteção Social Básica	0%	100%
Proteção Social Especial	0%	100%
Gestão Financeira e Orçamentária	0%	100%
Gestão do Bolsa Família	0%	100%
Gestão de Benefícios Assistenciais	0%	100%
Gestão do SUAS	0%	100%
Gestão do Trabalho	0%	100%
Vigilância Social	0%	100%
Monitoramento e Avaliação	0%	100%
Gestão da Informação	0%	100%

Fonte: MDS/SNAS: Censo Suas 2011

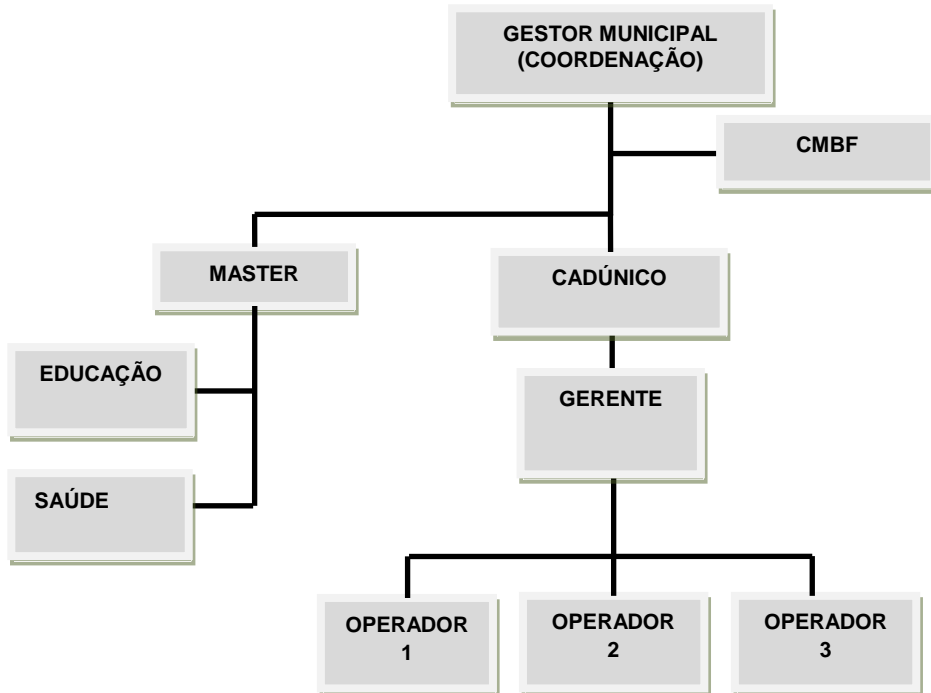
O órgão gestor de assistência social qualifica-se como secretaria municipal exclusiva da área de assistência social e não está associada ou subordinada a nenhum outro órgão ou departamento.

Mesmo assim, a tabela acima demonstra que, na estrutura do órgão gestor, 100% dos departamentos e coordenações existem de maneira informal, ou seja, apesar de estarem em funcionamento, não foram criados e normatizados por lei ou decretos, conforme estabelece as diretrizes da LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social.

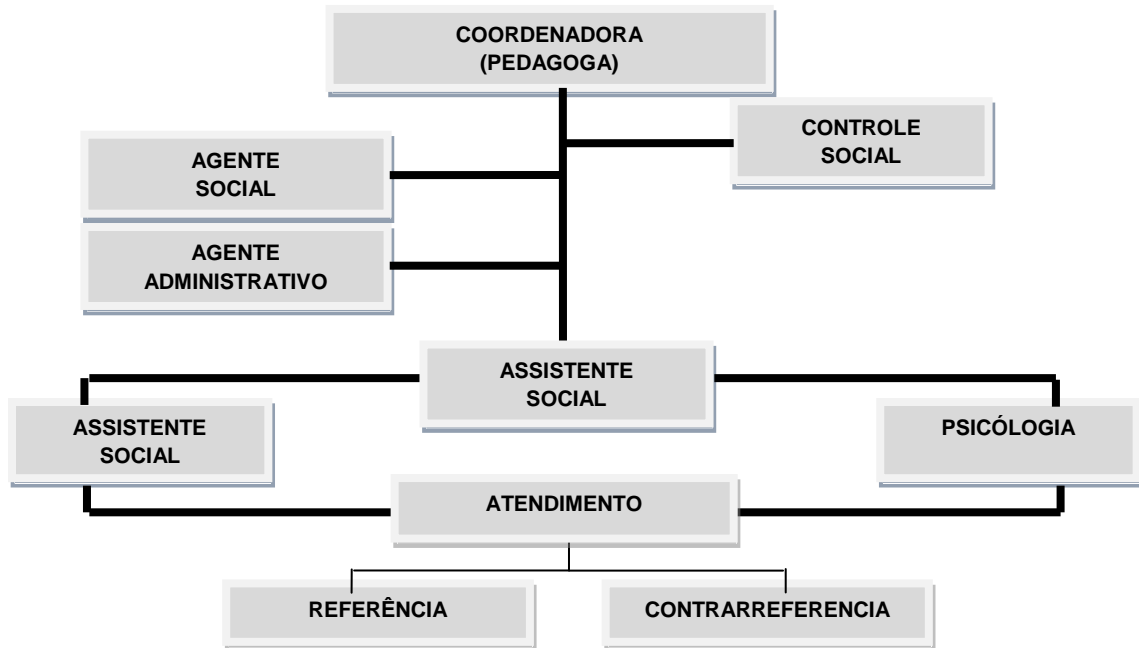
Organograma 1: Do Órgão Gestor de Assistência Social



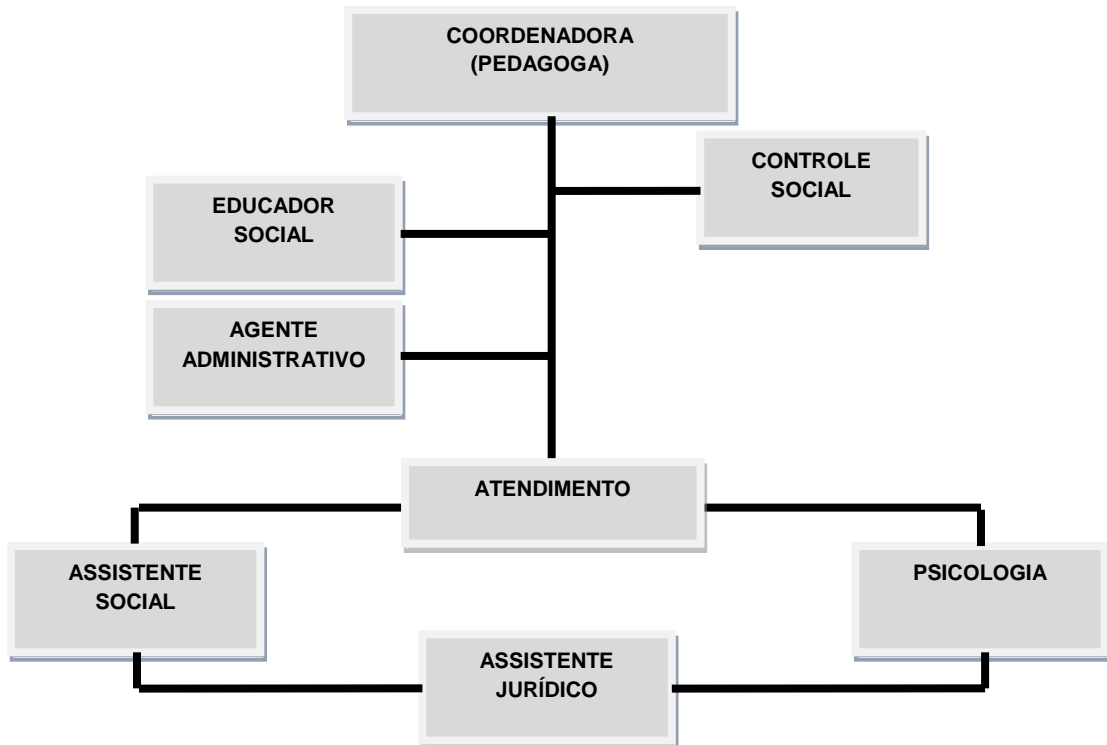
Organograma 2: Do Programa Bolsa Família



Organograma 3: Do Centro de Referência de Assistência Social



Organograma 4: Do Centro de Referência Especializado de Assistência Social



Ao analisar os organogramas 1, 2, 3 e 4, observa-se uma determinada organização hierárquica da gestão e serviços, no entanto, ela não ocorre na prática, considerando que os cargos e as funções não estão formalizados na estrutura do órgão. Observou-se, também, que o órgão gestor não utiliza sistema de informação próprio para gerenciar a política de assistência social, o que pode dificultar o oferecimento dos serviços pelos gestores federais, que deve ser antecedido e precedido de diagnósticos, monitoramento e avaliação das demandas e metas territorial e das vulnerabilidades sociais.

2.4 A Gestão do SUAS

Segundo o Censo SUAS – Sistema Único de Assistência Social de 2010 e 2011, o município possui plano de assistência social, atualizado uma vez ao ano. Considerando que as duas últimas atualizações ocorreram nos anos de 2009 e 2011.

Tabela 2: Instrumentos da Política Municipal de Assistência Social que são regulamentados por lei, decreto ou portaria.

Instrumentos da Política de Assistência Social	Regulamentados	
	Sim	Não
Conselho Municipal de Assistência Social	X	
Fundo Municipal de Assistência Social	X	
Política Municipal de Assistência Social	X	
Plano Municipal de Assistência Social		X
Padrões e parâmetros para a oferta de serviços de assistência social		X
Projetos e Programas de Assistência Social		X
CrITÉrios de concessão e prestação de benefícios eventuais de assistência social	X	

Fonte: MDS/SNAS: Censo Suas 2011.

A tabela ilustra muito bem que o Plano não é regulamentado por lei, assim como outros instrumentos que são obrigatórios para uma gestão básica, para que se efetive e se consolide a política de assistência social, em âmbito local.

Tabela 3: Evolução da Organização e Oferta de Serviços

Ano de 2010				
	Sim, para todos os serviços.	Sim, para a maior parte dos serviços.	Sim, para a menor parte dos serviços.	Não
Planejamento com base em estudo territorial e necessidades da população	X			
Registro centralizado dos casos de violação de direitos.	x			
Regulação própria a padrões de qualidade.				x
A rede socioassistencial é suficiente para atender a demanda da população				x
Ano de 2011				
	Sim, para todos os serviços.	Sim, para a maior parte dos serviços.	Sim, para a menor parte dos serviços.	Não
Planejamento com base em estudo territorial e necessidades da população			X	
Registro centralizado dos casos de violação de direitos.				x
Regulação própria a padrões de qualidade.				x
A rede sócio-assistencial é suficiente para atender a demanda da população	X			

Fonte: MDS/SNAS: Censo SUAS 2010 e 2011.

A outra situação apresentada refere-se à evolução da organização da oferta de serviços, planejamento, registros e capacidade institucional da rede sócio assistencial com relação aos anos de 2010 e 2011, conforme tabela 3, que explica que os serviços não são ofertados de forma continuada como estabelece a política. E significa grandes retrocessos para a gestão que corre o risco de ser desabilitada e voltar para uma gestão inicial de assistência social, devido descumprimento aos pactos firmados com os órgãos superiores que normatiza a política.

2.5 A Gestão Financeira

A pesquisa confirma que o município possui Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), implantado como uma unidade orçamentária, onde deveriam ser registrados, também, os recursos próprios alocados ao fundo. Porém, isto ocorreu somente até o ano de 2010.

Verificou-se também, que até o ano de 2010 o Secretário Municipal de Assistência Social era o ordenador de despesa do fundo, responsável pela emissão das notas de

empenho e das ordens de pagamento, pela autorização das ordens de compra e pela contratação dos serviços adquiridos pelo FMAS, já sendo que essas funções foram no ano de 2011, repassadas ao Prefeito Municipal, ferindo dessa forma o princípio da autonomia, da descentralização e de comando único para as três esferas de governo, conforme preconiza o SUAS.

Gráfico 1: Distribuição e Evolução dos Recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, alocados no ano de 2009.

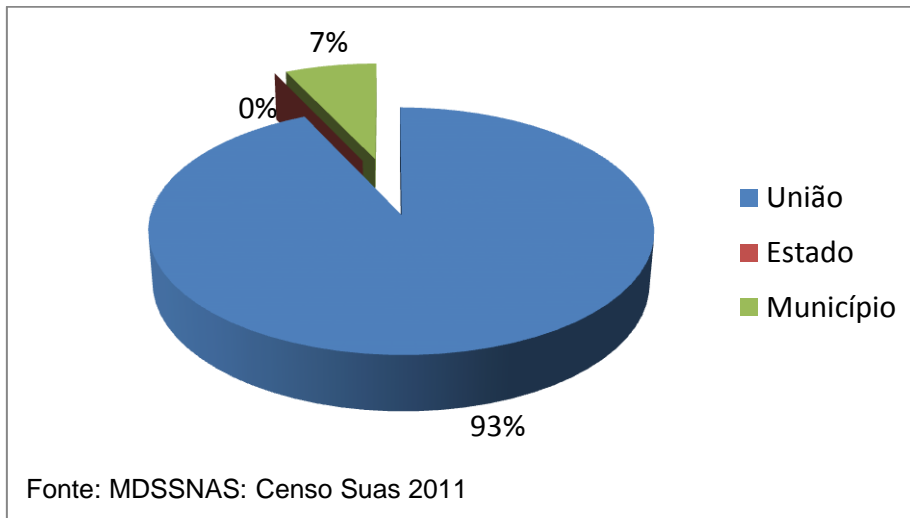
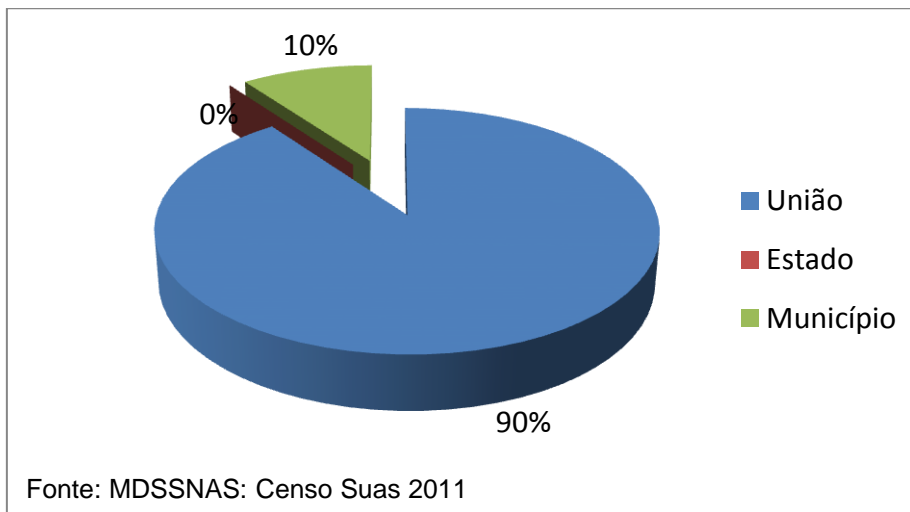


Gráfico 2: Distribuição e Evolução dos Recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, alocados no ano de 2010



Os gráficos acima visualizaram o montante de recursos transferido pela união ao fundo e os recursos próprios alocados, para a oferta das ações e serviços. Porém, observa-se que a União transfere a maior parte dos recursos para o Fundo Municipal. O Estado do

Pará, nos últimos anos não faz nenhum investimento nessa área no município. E, o município cofinanciou 7% e 10%, retrospectivamente, nos anos de 2009 e 2010, com participação maior nesse último ano, que de acordo com os gráficos 1 e 2, fica evidente a falta de colaboração de alguns entes federados, que não respeitam os pactos e, a forma de organização e gestão das ações de assistência social, que pressupõe gestão compartilhadas de responsabilidades e serviços, pois, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, 1993, em seu Art. 30, Parágrafo Único, estabelece:

“É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social”. (LOAS, 1993).

2.6 A Gestão do Trabalho no SUAS

Segundo a NOB/RH/SUAS, 2005, a gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social, pressupõe,

“A gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades dos SUAS, processos de negociação do trabalho, sistema de in formação e planos de carreira, entre outros aspectos”. (NOB/RH/SUAS, 2005).

Gráfico 3: Distribuição do Quadro de Funcionários do órgão gestor, no ano de 2010

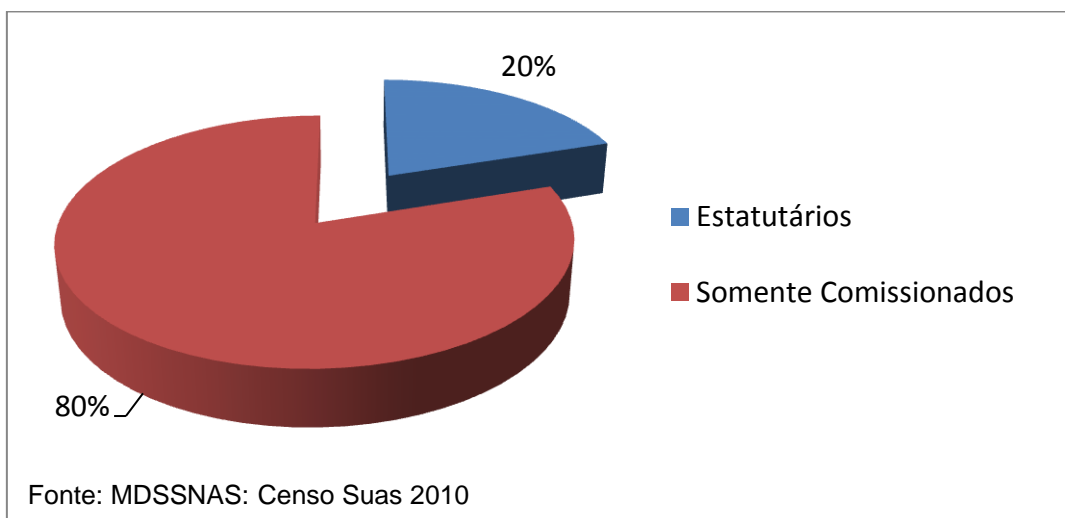


Gráfico 4: Distribuição do Quadro de Funcionários do órgão gestor, no ano de 2011

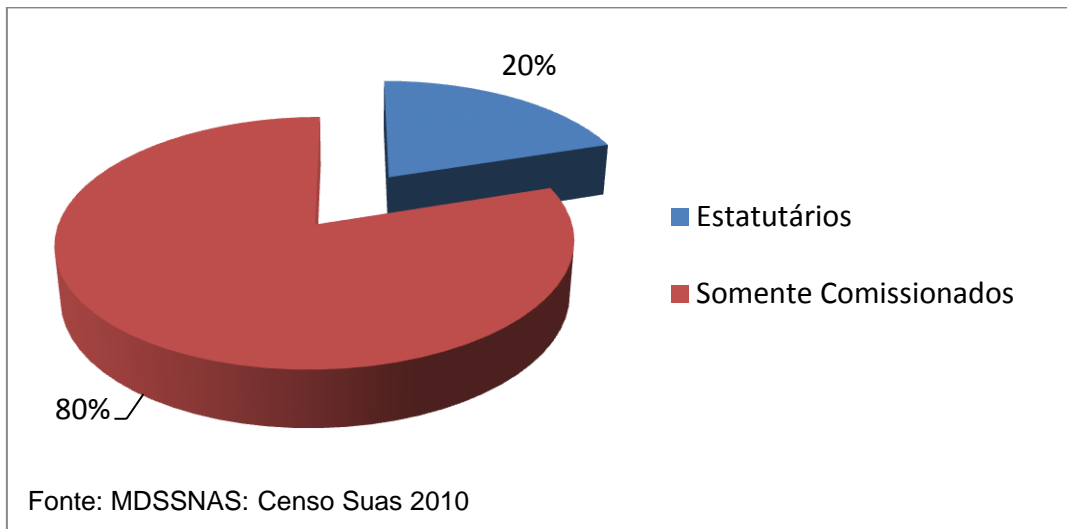
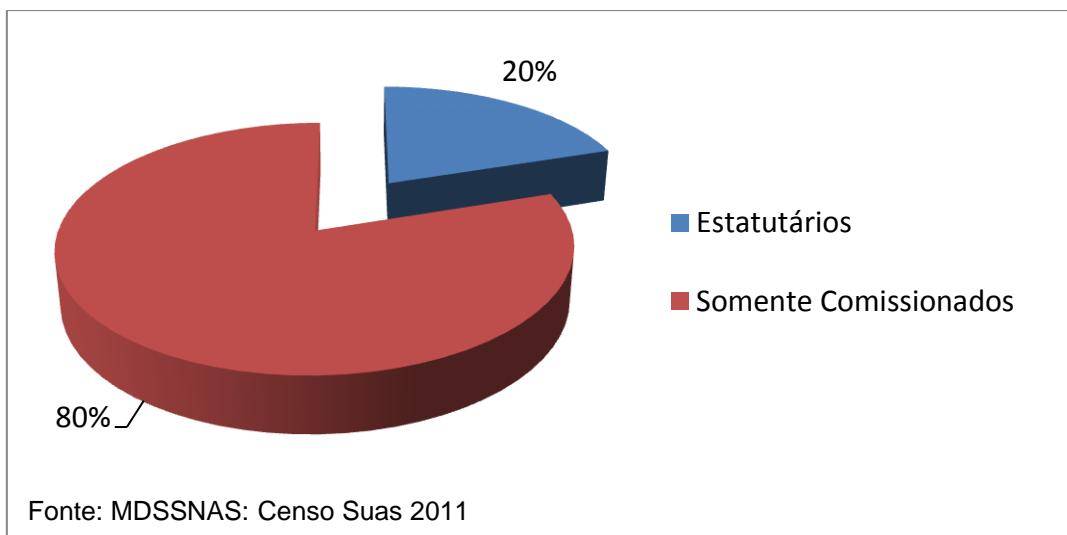


Gráfico 5: Distribuição do Quadro de Funcionários de Unidades Públicas vinculadas ao órgão gestor, no ano de 2011



De acordo com este trabalho, analisou-se, os gráficos 3, 4 e 5, onde o Município de Bujaru, na área de assistência social, possui 80%, ou seja, a maioria de seus trabalhadores em cargos comissionados e, apenas 20% com vínculos empregatícios em regime estatutário, com funções tanto no órgão gestor como nas unidades vinculadas, conforme representa o gráfico 5.

Tabela 4: Níveis de Conhecimento do Quadro de Funcionários do órgão gestor

NÍVEL DE ENSINO	2010	2011
ESTATUTÁRIOS		
Ensino Fundamental	0	0
Ensino Médio	2	2
Ensino Superior	2	2
COMISSIONADOS		
Ensino Fundamental	1	1
Ensino Médio	8	8
Ensino Superior	3	3
Totais	16	16

Fonte: MDS/SNAS: Censo Suas 2010 e 2011.

Tabela 5: Níveis de Conhecimento do Quadro de Funcionários das Unidades vinculadas ao órgão gestor.

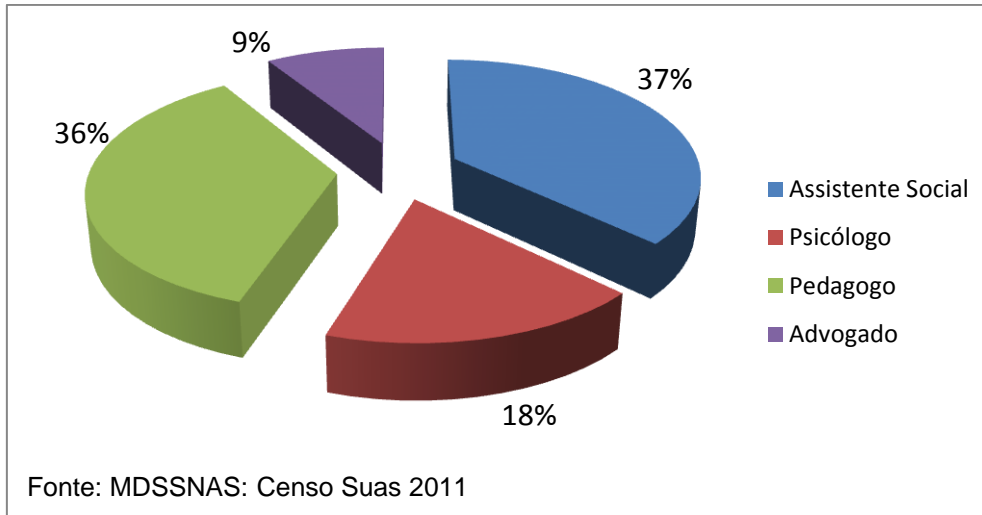
NÍVEL DE ENSINO	2010	2011
ESTATUTÁRIOS		
Ensino Fundamental	0	0
Ensino Médio	4	4
Ensino Superior	7	7
COMISSIONADOS		
Ensino Fundamental	1	1
Ensino Médio	26	26
Ensino Superior	11	11
Totais	49	49

Fonte: MDS/SNAS: Censo SUAS, 2010 e 2011

Porém, observando as tabelas 4 e 5, verifica-se que os níveis de ensino atendem, basicamente, aos critérios da Política de Assistência Social, no que se refere aos recursos humanos para o nível de gestão em questão. São compostos por equipes técnicas

multidisciplinar, mínimas, para o cumprimento das diretrizes do SUAS, formadas por assistentes sociais, pedagogos, psicólogos e advogados.

Gráfico 6: Distribuição dos Cargos e Funções dos Funcionários de Nível Superior das Unidades vinculadas ao órgão gestor



Estes indicadores evidenciam a inexistência de mecanismos tão importante para a gestão do trabalho no município, tais como, a ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários dos Trabalhadores, plano de capacitação continuada e condições de trabalho digno e qualificados por meio da realização de concursos públicos, conforme estabelece a legislação vigente, no país.

2.7 A Gestão de Serviços e Benefícios por Nível de Proteção Social

Gráfico 7: Evolução dos Serviços no período de 2010 e 2011

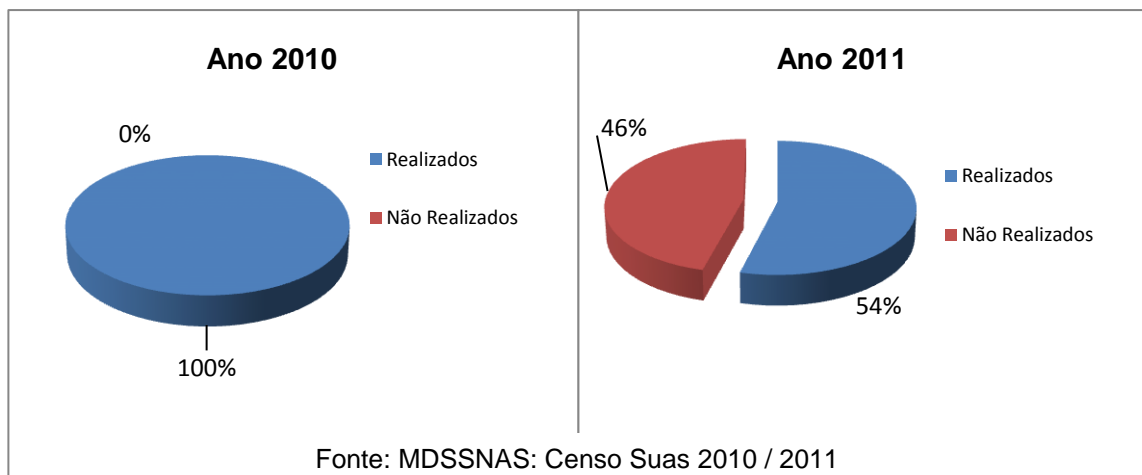


Tabela 6: Distribuição dos serviços ofertados nos últimos dois anos

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	2010			2011		
	ÓRGÃO GESTOR	CRAS	CREAS	ÓRGÃO GESTOR	CRAS	CREAS
Serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF		X			X	
Serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos		X				
Serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescente de 6 a 15 anos		X				
Serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos		X			X	
Serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos		X				
Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas		X				
Programas ou projetos de capacitação e inclusão produtiva		X				
Programas ou projetos de inclusão digital		X				
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL						
Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos – PAEF/CREAS			X			X
Serviço especializado para pessoas em situação de rua			X			X
Serviço de proteção especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias.			X			X
Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC)			X			X
Serviço especializado em abordagem social			X			X

Fonte: MDS/SNAS: Censo Suas 2010 e 2011.

Uma breve avaliação na Evolução e Distribuição dos Serviços nesses últimos dois anos, gráfico 7 e tabela 6, é possível identificar que mesmo com recursos maiores, no ano de 2011, o Município de Bujaru, retrocedeu ao invés de avançar nas ações socioassistenciais, que indica que 54% do conjunto dos serviços cofinanciados, não foram

realizados, no ano de 2011. O que significa que, nesse período, a maior parte da população ficou sem atendimento e acesso a política de assistência social, preconizada como direitos de todos e responsabilidade do Estado, em ofertá-la.

Considerando a diversidade e a complexidade de situações que configuram vulnerabilidades e riscos sociais, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, 2004, destaca:

“A avaliação técnica das demandas apresentadas pela família tem, tem entre outros aspectos, a finalidade de identificar os recursos da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial a serem acionados. Algumas vezes, para alcançar maior efetividade e atender às demandas da família de modo integral, será necessário o atendimento concomitante nos dois níveis da Proteção Social”. (PNAS, 2004)

Com isso, foi possível perceber que os princípios e diretrizes apontam para a universalização dos sistemas; a territorialização da rede, com foco na família e no indivíduo; a descentralização político-administrativa; a padronização e o caráter continuados dos serviços de assistência social; a integração dos objetivos, ações, programas, projetos e benefícios, bem como, a substituição do paradigma assistencialista e a articulação de ações de competências, com as demais políticas sociais governamentais.

Outro fator bastante visível é o funcionamento dos conselhos, no campo da articulação e deliberação, presentes em todas as estruturas. São eles o Conselho Municipal de Assistência Social que, também, exerce a função de Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, e demais conselhos municipais constituídos como o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Conselho da Juventude, Conselho da Condição Feminina, Conselho dos Direitos da Pessoa Idosa, Conselho dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social.

No campo da assistência social, nos últimos tempos, os avanços, as dificuldades e os desafios para a implementação da política de assistência social estão cada vez mais presentes em todas as esferas de governo (federal, estadual, municipal). Portanto, como o Município de Bujaru não é uma ilha isolada, efetivamente, sofrem as interferências tanto de natureza técnico-administrativa ou de formulação e quanto dos conteúdos da política de assistência social.

Em uma análise ao Plano Municipal de Assistência Social de 2011/2012 e suas recentes modificações, observou-se que as ações relativas à assistência social em Bujaru, de modo geral, apresentam-se tímidas, dentro do limite daquilo que está previsto na LOAS.

Pois, embora não seja uma dificuldade específica, o reconhecimento do Município enquanto locus das políticas sociais ainda não acontece de forma sistemática.

Conforme Arretche (2000), a descentralização das políticas foi implementada de forma divorciada da descentralização tributária. Desse modo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades regionais e com um grande número de municípios fiscal e administrativamente fracos, o processo de transferência de atribuições e de gestão não pode ser espontâneo na prática das políticas sociais. Visto de outro ângulo, tal situação centraliza no Poder Executivo o direcionamento de tais áreas, já que o controle da distribuição de recursos ocorre nesse nível.

Segundo informações que constam no Plano Municipal de Assistência Social (2011/2012), não tem revelado autonomia naquilo que diz respeito às decisões orçamentárias que, na prática, são predeterminadas no interior do poder Executivo. Embora a LOAS e as regulamentações posteriores atribuam aos órgãos gestores a incumbência pelo Fundo Municipal de Assistência Social. Essa decisão encontra-se ainda centralizada no poder Executivo, fazendo com que o planejamento e a gestão dos órgãos gestores sejam bastante limitados.

Todavia, é importante dizer que houve avanços sim e, dificuldades por se tratar de uma política pública nova no Brasil, pois, nesse sentido:

- A Gestão da Assistência Social, no ano de 2009 procurou aprofundar e dar continuidade as ações que congregam os três sistemas de políticas públicas, vinculados e coordenados pelo órgão gestor, em nível Municipal. Neste sentido, buscando a integração do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, com o SISAM – Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e com o SGDCA – Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente. Uma análise cronológica e histórica resgatará esses aspectos, dos últimos anos.
- Porém, ainda se percebe com bastante clareza que o Município de Bujaru prioriza a execução de determinadas ações e serviços, em detrimento de outros focados, ainda, no modelo assistencialista. E, se desgasta com as dificuldades financeiras, de recursos humanos capacitados, infra estruturais e operacionais, devido o pouco investimento na área, por parte dos três níveis de governo.

E, nesse sentido, é necessário cada vez mais estar buscando as parcerias e condições necessárias, que os estimulem a enfrentarem os desafios que se apresentam, aos quais elencamos alguns, como condição para avançar na consolidação da política de assistência social, a saber:

a) Efetividade, eficácia e eficiência

O órgão gestor de assistência social na esfera municipal, como responsável pela coordenação e execução do sistema e da política, serviços e programas, nesse âmbito, conforme preconiza a LOAS – Lei orgânica de Assistência Social, precisa estar minimamente estruturado e, funcionando de forma regular. Sendo que a primeira condição para isso é sua habilitação, que entre outros fatores, exige em perfeito funcionamento o Conselho, o Plano e o Fundo Municipais de Assistência Social. Entre outros, definir metas claras e objetivas, planejamento estratégico e, formação e capacitação continuada para os trabalhadores dos sistemas.

b) Articulação entre as políticas públicas

É importante desenvolver as políticas públicas, bem como, os serviços, programas e projetos, não de forma isolada e fragmentada. Pois, segundo as diretrizes da política de assistência social é necessário entender e executar essas ações a partir de diagnósticos e estratégias voltadas para a territorialização e a matricialidade familiar, a partir do estabelecimento de metas a serem cumpridas no âmbito da gestão.

c) Intersetorialidade

O trabalho intersetorial e o compartilhamento de informações de diversas áreas potencializam a eficácia das ações e serviços e, aprofunda o diagnóstico sobre as necessidades reais das famílias, ao incorporar as diversas dimensões das vulnerabilidades constatadas. Além de que melhora a quantidade e a qualidade, tanto de recursos humanos, como os recursos materiais e financeiros, colocados a serviço da população. Isto é possível se cada área específica compartilharem uma determinada visão do seu papel, enquanto agentes públicos. Significa confrontar essas diferenças e apostar que os objetivos comuns e os ganhos a serem obtidos serão maiores do que as dificuldades a serem enfrentadas.

d) Democráticos

A Gestão da Política de Assistência Social, precisa reconhecer e trabalhar em parceria com os Conselhos Municipais, reconhecendo a importância que tem esses colegiados para a gestão pública, no que se refere o controle e a transparência das ações e serviços. Enfrentar esse desafio significa ampliar a participação, articular-se com diferentes atores, criar novos espaços e estratégias de mobilização social.

CAPÍTULO III – METODOLOGIA

Neste capítulo buscou-se definir o tipo de pesquisa realizada e apresentar como se procedeu para estabelecer o universo, as formas de coletas dos dados e procedimentos adotados para seu tratamento. Na sequência, foram consideradas as limitações inerentes ao estudo. São apresentados: tipos de pesquisa, método de abordagem e as técnicas utilizadas para o tratamento dos dados coletados, bem como, sua relevância para a sociedade. O problema em tela orienta-se para o estudo sobre a possível existência de uma correlação entre a qualidade dos serviços sócios assistenciais e os investimentos financeiros municipais na área social.

3.1 Tipo de Pesquisa

Há vários tipos possíveis de pesquisa e a escolha, que representa uma decisão pessoal do pesquisador, deve levar em conta o objeto e o método, este último entendido como a lógica de pensamento que guiará o pesquisador na condução de todas as fases de seu trabalho. Como ocorre em diversas atividades, também no tocante aos tipos de pesquisa encontram-se na literatura várias taxonomias. Adotei aquela descrita por Vergara (1997).

Segundo o referencial adotado, a pesquisa realizada pode ser classificada, quanto aos fins, como explicativa, pois visa a expor o potencial da oferta de serviços públicos municipal como instrumento de gestão geração impulsionando o desenvolvimento local, o combate à pobreza e a inclusão social.

Considerando os meios utilizados, a pesquisa é também bibliográfica, pois envolveu consulta a textos acadêmicos, estudos estatísticos setoriais, informações disponíveis na *internet* e outras diversas publicações, objetivando aprofundar o conhecimento da matéria, o estado da arte relativamente ao tema e o aprofundamento do conhecimento a respeito das organizações públicas e suas atividades, buscando responder a pergunta que consubstancia o problema da pesquisa.

Ainda quanto aos meios, o trabalho apresentado classifica-se como um estudo de caso posto que o caminho escolhido para responder ao problema formulado consistiu no conhecimento profundo e detalhado da organização selecionada.

Por isso, optou-se pela pesquisa qualitativa, a partir de análises bibliográficas, e documentais.

Segundo Denzin e Lincoln (2006, p. 17):

“a pesquisa qualitativa envolve o estudo do uso e a coleta de uma variedade de materiais empíricos (...) que descrevem momentos e significados rotineiros e problemáticos na vida dos indivíduos”.

Sendo assim, com esse trabalho foi fundamental buscar aspectos particulares que não podem ser apreendidos ou decodificados apenas por números. Neste sentido, a classificação das informações, o tratamento estatístico e a análise dos dados foram traduzidos em textos e gráficos que constituíram o conjunto do documento elaborado.

3.2 Método de Abordagem

De acordo com Minayo (2007), ao desenvolvermos uma proposta de investigação ou mesmo no desenrolar das etapas de uma pesquisa, reconheceu-se a conveniência e a utilidade dos métodos disponíveis “face ao tipo de informações necessárias para se cumprirem os objetivos do trabalho”. Nesse sentido, buscou-se um aprofundamento na construção do objeto em análise, com ênfase no método indutivo.

E, ainda, segundo Richardson (1999), o método significa a escolha dos procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos. Nesse aspecto, método é a forma utilizada pelo pesquisador para atingir seu objetivo. Com levantamento dos dados e o estudo de casos foi possível obter informações relacionadas ao objeto de estudo. O presente texto, desenvolvido por meio da pesquisa bibliográfica e documental, descreve a situação atual da gestão pública no município pesquisado, principais conceitos e sua aplicabilidade nos dias atuais. O trabalho procura mostrar casos aplicados nos municípios de Bujaru, cidade ribeirinha situada no interior do Estado do Pará-Brasil.

3.3 Técnicas para a Coleta de Dados

Inicialmente, a coleta de dados compreendeu o acesso a fontes primárias ou secundárias, especialmente nos bancos de dados, censo, relatórios estatísticos e avaliativos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social - SEMTEPS, Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome e Secretaria Nacional de Assistência Social. Nesta fase também foram obtidas informações através dos *site oficial do Ministério de Desenvolvimento Social do Governo Federal*, www.mds.gov.br.

Os dados foram analisados diretamente à luz do referencial teórico selecionado, buscando responder às perguntas formuladas no problema de pesquisa.

A principal limitação do estudo foca as dificuldades, os avanços e os desafios para a gestão da política de assistência social, o que restringiu a base de dados, acarretando a possibilidade de comprometimento da generalização das conclusões obtidas. Um segundo fator consiste na escassez de dados compilados e arquivados por parte das organizações pesquisadas.

É importante destacar que, a análise quanti-qualitativa a partir de dados bibliográficos e documentais, tendo por base o Sistema Único Assistência Social, representou um resultado importante para o desenvolvimento do tema em estudo.

Pois, como aponta Denzin e Lincoln (2006, p. 17):

“a pesquisa qualitativa envolve o estudo do uso e a coleta de uma variedade de materiais empíricos (...) que descrevem momentos e significados rotineiros e problemáticos na vida dos indivíduos”.

Sendo assim, com esse trabalho será fundamental buscar aspectos particulares que não podem ser apreendidos ou decodificados apenas por números. Neste sentido, a classificação das informações, o tratamento estatístico e a análise dos dados foram traduzidos em textos e gráficos, que constituiu o conjunto do documento elaborado.

CAPÍTULO IV – RESULTADOS

Este capítulo analisa os princípios, as normas, as diretrizes e a forma como é organizada e executada a gestão política de assistência social no Brasil. Numa nova concepção que promove ação corretiva, em uma função administrativa que planeja estrategicamente, monitora e avalia o desempenho e os resultados das ações e programas inerentes ao sistema, a partir de instrumentos e controles organizacionais.

4.1 Normas e Diretrizes



Fonte: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-em-grafica>

4.2 O Sistema Único de Assistência Social, Descentralização, Territorialização e Matricialidade Familiar

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social em vigor, o SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, aos seus membros e ao território de organização (as funções que desempenham o número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade). Pressupõe uma gestão compartilhada com o financiamento pelas três esferas (União, Estados e Municípios) e definição clara das competências técnico-políticas (com participação e mobilização da sociedade civil).

Sinteticamente, os elementos sociais imprescindíveis são: matricialidade sócio familiar, descentralização político-administrativa, territorialização, novas bases para a relação Estado-sociedade civil, financiamento, controle social, desafio da participação popular do cidadão usuário, política de recursos humanos e informação, monitoramento e avaliação (PNAS, 2004).

Lopes (2006) lembra que, de forma inédita, serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social estão sendo geridos a partir de um padrão nacional que respeita as diversidades e condições locais, possibilitando o desenvolvimento de informações e dados para diminuir as incertezas, para envolver as instâncias de deliberação e promover a pactuação e o controle social por todos os setores da sociedade brasileira. Para o autor, está claro que essa gama de alterações não se realiza em um processo linear e simples. Trata-se de um processo árduo, delicadamente negociado, pois implica construir as formas de cooperação entre entes políticos soberanos, estabelecer responsabilidades comuns e redistribuir atribuições coordenadamente.

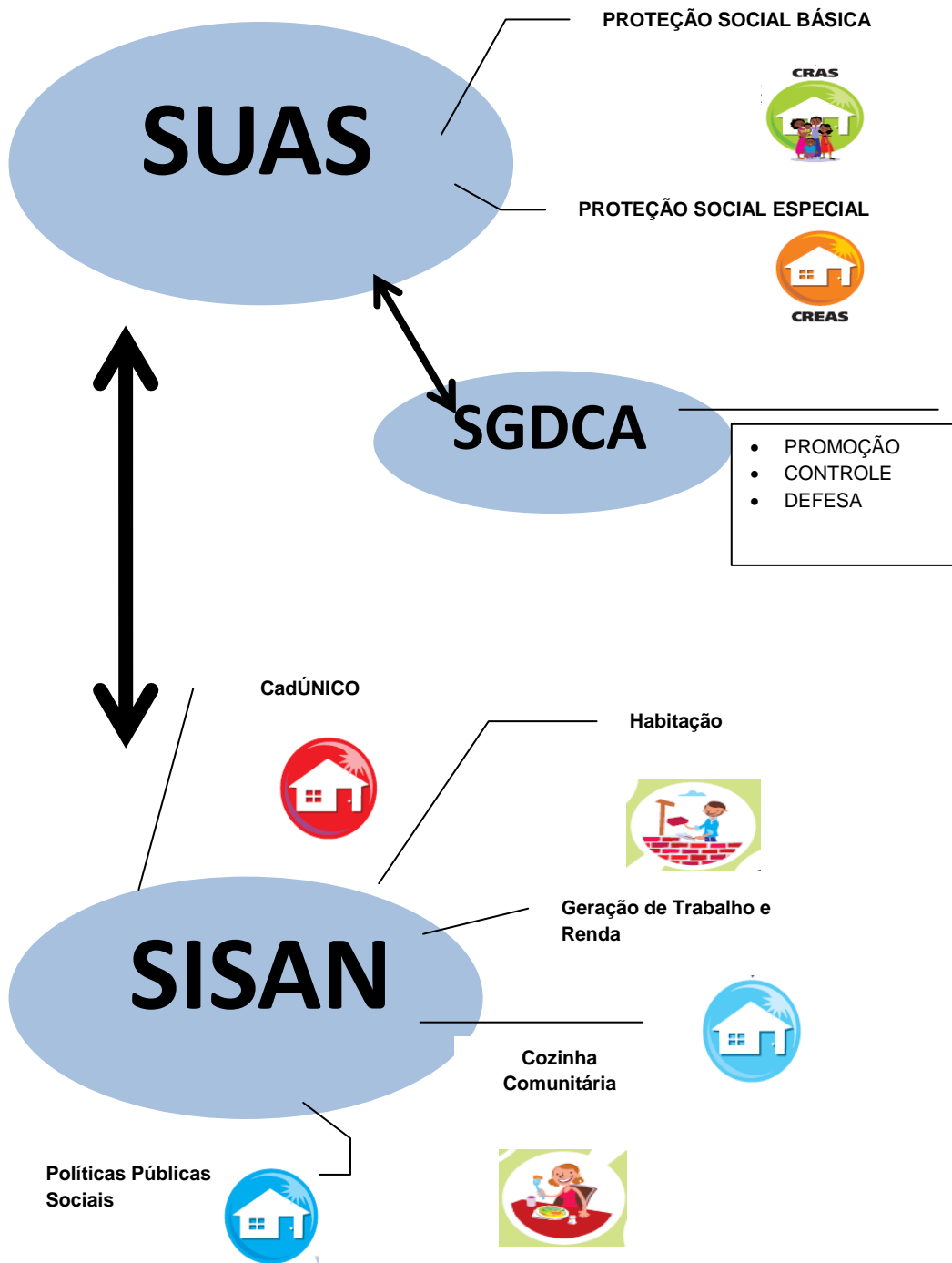
Neste sentido, a forma de entender a Assistência e como esta política deve atuar diante das demandas sociais torna-se um passo muito importante. Isso significa que esta política passa a apontar quem, quantos, quais e onde estiverem os brasileiros mandatários de serviços e atenções de assistência social, ou seja, o garantir a todos que dela necessitarem, sem contribuição prévia, a provisão da proteção social.

Pois, a construção da política pública de assistência social conta com três vertentes de proteção social: as pessoas, as circunstâncias em que elas vivem e, sobretudo, o núcleo de apoio primeiro: a família.

Faz-se necessário então relacionar as pessoas e seus territórios, assim, à unidade sócio-familiar permite o exame da realidade a partir das necessidades, e também os recursos de cada núcleo/domicílio.

O reconhecimento da importância da família como unidade/referência no âmbito da política pública de Assistência Social fundamenta-se na ideia de que esse é o espaço primário de proteção e socialização dos indivíduos e que, para que cumpra com tais funções, precisa ser protegido.

4.3 Sistema e Níveis de Proteção Social



4.4 A Democracia no Brasil: Avanços Científicos, Tecnológicos, Participação e Cidadania

O século XXI condensa o resultado do rápido avanço do progresso científico tecnológico, expresso nas mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais que vêm se processando, principalmente nas últimas décadas. Com base nesta constatação, a presente pesquisa pretende estabelecer um diálogo com diferentes autores, para que relatem suas interpretações da história da gestão pública no campo da democracia brasileira.

De acordo com Avritzer (2007), as mudanças ocorridas geraram a necessidade de a democracia se articular com uma nova gramática social, e isto exige que os cidadãos participem dos processos de negociação e deliberação sobre diferentes prioridades na distribuição dos bens públicos. Esse processo asseguraria uma institucionalidade descentralizada e participativa.

Segundo Vitale (2007), a reflexão sobre a democracia constitui um dos principais pontos da agenda político-jurídica do momento. O debate contemporâneo busca não só aprofundar e melhorar esse regime, mas também explorar de que maneira, e sob que condições, as democracias se estabelecem e podem evoluir no contexto de sociedades urbanas de larga escala e complexidade social.

Held (1987), por sua vez, enfatiza que a história da democracia é intrigante e curiosa. Para confirmar tal afirmação, ele enumera dois fatos: 1. Quase todos hoje se dizem democratas, não importando-se adotar uma visão de esquerda, de centro ou de direita; 2. A história da democracia, como forma de organização da vida política, tem revelado fragilidades e vulnerabilidades. Para reforçar seu argumento, menciona que o fascismo e o nazismo estiveram prestes a banir a democracia.

Sabe-se que a democracia evoluiu por meio de lutas, razão pela qual sua história é longa e bastante contestada. Advém daí o fato de o corpo da teoria democrática compreender debates, considerações e controvérsias. Para Nobre (2004), poucas idéias na atualidade parecem ter adquirido uma aceitação tão ampla quanto a de democracia. Ainda segundo ele, na contemporaneidade, os temas “participação” e “direitos” ocupam uma posição central nas mais variadas correntes da teoria democrática. Ao analisar a relação entre democracia e cidadania, Nobre aponta que a segunda surgiu, pelo menos, dois séculos antes da democracia de massa, que se fundamentava no estabelecimento de direitos (civis, políticos e sociais), no sentido moderno da expressão. A criação de novos direitos recebeu o nome de “cidadania” e “mostra que a democracia no seu sentido contemporâneo é também indissociável de lutas sociais pela conquista de direitos”. (NOBRE, 2004, p.25)

Nesse sentido, o autor se ancora na abordagem clássica de Marshall, para quem houve uma sucessiva criação e uma progressiva expansão dos direitos dos cidadãos na sociedade moderna. O conjunto de direitos formaria a noção moderna de cidadania, como se vê no trecho a seguir:

Pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. Mas a análise é neste caso, ditada mais pela história do que pela lógica. Chamarei estas três partes, ou elementos, de civil, político e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito a propriedade e o direito a justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social. [...] As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais”. (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Ao analisar a trajetória da democracia brasileira desde a Independência aos dias atuais, Carvalho (2009) afirma: “Chegamos ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude. Os progressos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer”.

De acordo com Oliveira (2008), “alguns estudos de ciência política no Brasil afirmam que a Constituição Federal de 1988 representou, pelo menos em algumas dimensões, um avanço para a democracia brasileira”. Gohn (2001) aponta que se percebeu, a partir de então, um avanço em direção a uma nova “institucionalidade pública”, a qual passaria a vigorar em alguns setores importantes das políticas, principalmente nas áreas da seguridade social e da saúde. Ressaltam-se duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais, a saber: a descentralização e a participação no processo decisório.

4.5 A Assistência Social no Campo das Políticas Públicas

Segundo Campos e Maciel (1997, p. 149), o canal de participação legalmente constituído para o exercício da gestão democrática da política de assistência social. É oportuno mencionar o artigo 6º da LOAS (Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993):

As ações na área de Assistência Social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social obrigadas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Paiva (2006) lembra que, no debate relativo às políticas sociais, às vezes, censuras explícitas ou veladas são dirigidas ao campo socioassistencial, oriundas da histórica composição dessa área, privatizada como campo da benemerência ou da filantropia e produto da ação espontaneísta da sociedade. Porém ressalva:

É preciso lembrar que tais traços, embora acentuados na Assistência Social, não são exclusivos desta política pública, bastando um exame menos apressado para perceber que tais desvios interferem [...], até mesmo a saúde e a educação, fruto da rígida moldura clientelista e patrimonialista, que tanto marcam as relações políticas do país. (PAIVA, 2006, p. 10)

Para essa autora, com tal formato, a assistência social é impregnada de forte ênfase particularista meritocrática e focalista, razão pela qual é preciso enfrentar grandes desafios para alcançar o estatuto efetivo de política pública alicerçada de direitos. As ações na área de assistência social sempre estiveram presentes no cenário social brasileiro. Para perceber isso, basta realizar uma retrospectiva dessas ações em diferentes momentos e ver-se-á que as mais diversas instituições se utilizam de várias formas nas suas intervenções.

Assinale-se, como apontado por Silva (2000, p. 62), que a política social no Brasil teve um desenvolvimento lento, débil e tardio. Inicialmente, a questão social foi tratada como questão de polícia. Vale lembrar que, nas primeiras décadas do século XX, houve a ampliação e a organização dos trabalhadores urbanos, com motivação da influência das ideias e da militância dos imigrantes europeus, bem como do processo de modernização que o país atravessava, acarretando uma ação repressiva do Estado em vários momentos. Somente a partir da década de 1930, o equacionamento da questão social no âmbito do Estado tomou a forma de uma questão política.

Na área de assistência social foram implementados, de acordo com Faleiros (2000), serviços focalizados nos mais pobres, em parceria com organismos não-governamentais, reduzindo-se o campo estatal de garantia universal da cidadania. Para exemplificar, o programa de Comunidade Solidária distribuiu cestas básicas de alimentos em municípios dentro de uma perspectiva focalizada, o que se constituiu uma tônica desde então.

As políticas nessa área foram regulamentadas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e pelo que se denominou Norma Operacional Básica (NOB), em 2005, que lhes imprimiram princípios como seletividade e universalidade – para garantia dos benefícios e serviços –, além de gratuidade e não-contributividade, de acordo com a natureza dos direitos, e de redistributividade, no que se refere aos mecanismos de financiamento. Ainda, quanto à sua forma de organização político-institucional, os princípios

eram de descentralização e participação. A opinião de Boschetti (2008), em análise do assunto, é a que segue:

Sugerimos que o reconhecimento da assistência como direito social pela constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, significou, para a assistência, o fim da travessia do deserto, já que tal reconhecimento, possuindo um significado político e social inquestionável, apresenta-se como a ocasião privilegiada para superar sua compreensão corrente como dever moral de ajuda e entendê-la como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais.

Convém destacar que a execução da Política de Assistência Social depende de deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os recursos orçamentários e financeiros são oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, que normatiza a aplicação dos recursos e controla a prestação de contas, junto aos municípios brasileiros.

De acordo com Boschetti (2008), historicamente, a assistência social sempre encontrou fortes resistências de diferentes setores, os quais agiram no sentido oposto de seu reconhecimento como direito social. Destaquem-se as resistências corporativas de trabalhadores das áreas afins e de dirigentes governamentais, que agiram para evitar o processo de descentralização, além da resistência de técnicos da área econômica e da previdência social, que temiam a absorção de um volume grande de recursos da previdência social por intermédio da inclusão da assistência no âmbito da seguridade.

Acrescentem-se ainda resistências políticas de diversos grupos de parlamentares, habituados a se servirem da assistência como um mecanismo clientelista, bem como resistências de associações filantrópicas, que temiam ingerência governamental na sua autonomia, e resistências dos representantes máximos do governo, que utilizaram diferentes estratégias para retardar a regulamentação da assistência. Como bem observa Boschetti (2008),

[...] tais elementos indicam que a política de assistência social é um campo político em constante conflito, e que sua consolidação como direito social depende, não exclusivamente, mas em larga medida, da ação dos sujeitos envolvidos na sua formulação e implementação. Os mecanismos legais necessários à construção de um sistema descentralizado e participativo já existem. É preciso, agora, investir na sua efetivação.

Os dez anos de existência da LOAS geraram um processo que aprofundou a discussão acerca dos avanços e possibilidades na construção da política de assistência social, decorrência do seu reconhecimento como direito do cidadão e de responsabilidade

do Estado. Como consta na resolução aprovada pelo CNAS vigente, a consolidação da assistência da política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. “A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)” (PNAS, 2004. p. 13) considerado um requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.

A presente política – PNAS-2004 – busca encaminhar a discussão e o processo de sua reestruturação orgânica da Política Pública de Assistência Social na direção do SUAS, ampliando e ressignificando o atual sistema descentralizado e participativo. Conforme consta no documento que definiu a política de assistência social,

[...] a gestão proposta por esta política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB a partir das indicações e deliberações das conferências, dos conselhos e das comissões de gestão compartilhadas (Comissões Intergestoras Tripartites e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social. (PNAS, 2004, p. 13)

O documento que norteia o PNAS (2004, p. 14) define a prática do controle social nessa área em particular, dado que adquire uma relevância crucial, levando em consideração sua trajetória histórica,

[...] já que o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregados historicamente a esta área, deve ser minado pelo estabelecimento de um novo estágio, feito de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado.

Buscar um nível maior de precisão, no tocante aos componentes que geram as políticas de assistência social, como os dados e as consequências que elas produzem, parece ser importante ao se pretender tanto a ampliação das políticas de assistência social quanto o seu aprimoramento e a sintonia delas com o direito social.

4.6 Os Níveis de Proteção Social na Gestão de Assistência Social

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais de enfrentamento de desigualdades sócio-territoriais, à garantia dos mínimos sociais, à universalização dos direitos sociais. A PNAS estabelece as Proteções Afiançadas

em acordo com a situação de cada indivíduo e/ou família de mandatários de intervenções da assistência social, separando-se em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Social, referente à assistência social, ocupa-se do enfrentamento de vulnerabilidades, riscos, vitimizações, fragilidades e contingências ocorridas com indivíduos e famílias, por decorrência de questões sociais, econômicas, políticas e ataques à dignidade humana.

A Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero, ou por deficiência, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. (Política Nacional de Assistência Social – PNAS/04)

A Proteção Social Básica tem por objetivo prevenir situações de risco e fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), assim como em outras unidades básicas e públicas de assistência social, e de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS.

O CRAS deve acompanhar as famílias referenciadas no seu território. Entende-se como família referenciada aquela que vive em áreas caracterizadas por vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados. Tais indicadores devem relacionar informações sociais, econômicas, demográficas e cadastrais com as escalas territoriais e as diversidades regionais presentes no desenho federativo do país. Esta unidade de referência foi escolhida em razão da metodologia de fortalecimento do convívio familiar, do desenvolvimento da qualidade de vida da família na comunidade e do território onde vive.

Já a Proteção Social Especial configura-se a partir de situações em que as famílias estão em extremo risco social, demandando intervenções em problemas específicos, com a necessidade da reestruturação do grupo familiar.

As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e/ou abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecer o exercício das

funções de proteção básica ao lado de sua auto organização e conquista da autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social. A proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigo dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias. A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, enquanto sujeitos de direito. (Política Nacional de Assistência Social – PNAS/04).

A Proteção Social Especial pode ser observada em dois níveis de intervenção: a Proteção Social Especial de Média Complexidade, quando existem situações de violação de direitos, mas que os vínculos familiares ainda se mantêm. Nestes casos os serviços de Média Complexidade demandam maior estruturação técnico-operacional, atenção especializada e mais individualizada e/ou acompanhamento sistemático e monitoramento. Enquanto Proteção Social Especial de Alta Complexidade se configura quando há a necessidade da proteção integral do indivíduo ou da família, ou seja, quando os vínculos familiares e/ou comunitários já se romperam. Neste caso, faz-se necessário a garantia de todos os direitos primários – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando exilar-se de seu núcleo familiar e/ou comunitário.

A Gestão dessa Política com as complexidades que ela apresenta, seja no atendimento aos usuários, na universalização dos serviços a todos que deles necessitarem, na heterogeneidade de território, na necessidade da equidade na aplicação dos recursos, está desenhada no Sistema Único de Assistência Social.

4.7 Compromissos para a Efetivação da Política de Assistência Social

Assim, a efetivação do SUAS nos municípios tem como objetivo o fortalecimento da cultura de Gerência Social da política de proteção social não contributiva, visando, também, ampliar as competências dos profissionais da área da assistência, agregando instrumentos da moderna Gerência Social Pública, com análises do arcabouço conceitual e metodológico e das informações sobre políticas e programas de proteção social de famílias e segmentos vulneráveis.

Considerando que a consolidação das políticas de proteção e promoção social no marco das políticas públicas demanda um processo de capacitação que ofereça aos profissionais da área novos conhecimentos e instrumentos que os qualifiquem para a gestão dessas políticas em acordo com as especificidades e necessidades de seus territórios e comunidades. A qualificação de agentes públicos e sociais é fundamental para a implementação de novos mecanismos de aperfeiçoamento e gestão das políticas sociais de forma a potencializar e integrar os investimentos sociais, otimizando recursos públicos e garantindo maior eficácia e efetividades à execução dessas políticas.

A capacidade de resposta do poder público às necessidades dos cidadãos é fortemente relacionada ao profissionalismo, competência e compromisso do corpo de profissionais responsáveis pelo atendimento à população, uma vez que serviços, como os previstos pelo Sistema Único de Assistência Social, estão calcados na atenção personalizada às famílias fragilizadas, na capacidade de organizar atendimento, articulando as ações da rede de serviços às vulnerabilidades identificadas e no acompanhamento dos resultados alcançados.

CONCLUSÃO

Ao analisar o funcionamento do sistema municipal de assistência social, coordenado pelo órgão Gestor de Assistência Social em Bujaru (SEMTEPS) – instrumento criado a partir de uma decisão do Poder Executivo Municipal que aderiu ao sistema nacional, em 2005, e, de certa forma, evoluiu e implementou várias políticas públicas, operacionalizado nas gestões de governo, no período compreendido entre 2001 a 2011 – ficou claro que essas decisões não se deram em função de um comprometimento maior, mas por conta dos incentivos legais, institucionais e financeiros criados pela LOAS.

Como enfatizado no decorrer deste trabalho, a LOAS previa que os Estados e Municípios criassem os Conselhos de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e elaborassem o Plano Municipal de Assistência Social, para que pudessem consolidar a PNAS e o SUAS, regulamentados pela referida Lei.

Embora o cargo não fosse mais ocupado pelas primeiras-damas em parte do período estudado, duas instâncias de poder coexistiram na estrutura organizacional do órgão gestor, secretária e presidência, sempre muito confusa e conflituosa. Isso refletiu de forma negativa no exercício cotidiano do Órgão Gestor e do CMAS, que deveriam ser articulados e caminhar juntos, porém com autonomia e independência, uma vez que a função do Conselho seria elaborar, propor e deliberar, enquanto que a função do órgão gestor seria planejar e executar.

O exercício das funções de secretária do órgão gestor e de presidente do CMAS não interferiu de forma negativa no momento de implantação. Porém, com o decorrer do tempo, as questões relativas à infraestrutura, à administração e à disputa de poder apresentaram novas nuances e tornaram-se problemáticas. A cada nova administração municipal, ambos enfrentavam dificuldades – que o órgão gestor nem sempre entendia como legítimas – relativas à administração e às tomadas de decisões. O papel de uma equipe técnica na composição organizacional do CMAS é de fundamental importância no exercício do controle social, uma vez que a decisão nas plenárias passa pela análise prévia da assessoria técnica do órgão gestor. Em 2011, por exemplo, era frágil o quadro formado, em sua maioria, por funcionários cedidos de outros órgãos sem experiência nessa nova função.

Mesmo comprometidos, encontravam-se aquém das demandas da Política Municipal de Assistência Social. Situação agravada pela falta de uma assessoria jurídica e contábil, de pessoal administrativo categorizado e capacitado, falta de planejamento, monitoramento, avaliação das ações, de meios de transportes e de equipamentos públicos que atendessem as inovações propostas.

Outro ponto constatado em nossa pesquisa, foi o não funcionamento da tríade do órgão gestor da Assistência Social, CMAS e Fundo Municipal da Assistência Social. No período estudado, exceto na fase de implantação, não houve integração entre os três envolvidos, de forma a propiciar a veiculação de informações necessárias ao processo deliberativo e de execução. Este é o caso de inúmeras questões do campo orçamentário e financeiro (LDO, Plano Plurianual e orçamento anual), que não eram de grande conhecimento e entendimento por parte da equipe da SEMTEPS, nem por parte do CMAS. Certas vezes, o repasse de informações ocorria momentos antes do fim do prazo de uma norma nacional, correndo o risco de perder benefícios. Essas questões eram problemáticas, tanto pelas dificuldades de entendimento e como pelo tempo exíguo para discussões e deliberações.

Dessa forma, o acompanhamento orçamentário e financeiro em todas as suas fases (discussão, elaboração, encaminhamento e decisão), não foi exercido, pelo fato de uma questão estar ligada a outra, complementando-se mutuamente. Ambos não têm acompanhado critérios de partilha e de repasse de recursos, refletindo de certa forma a situação já exposta.

Ao longo de onze anos, o CMAS discutiu várias questões, que têm sido recorrentes nos debates e nas resoluções aprovadas. No entanto, nem o órgão gestor, nem o Fundo Municipal de Assistência Social acataram-nas, ignorando o caráter deliberativo do CMAS, pois foi percebido, nas observações empíricas da pesquisadora, algumas questões veladas e outras explicitadas, no tocante a papéis pouco claros; há resistências, expressas pela morosidade muitas vezes, do poder executivo municipal (via SEMTEPS) ao atendimento das solicitações emanadas do CMAS.

Nesse emaranhado de questões de naturezas variadas, durante o período 2001-2011, houve questões de divisão interna da categoria de assistentes sociais, no tocante à concepção de política social, de assistência social e de posicionamento político do serviço social, situação que refletiu internamente no exercício do papel do CMAS e da função do órgão gestor. Na atual gestão, o órgão gestor “desconhece” a importância do CMAS, provocando certo conflito por parte de quem está de fora, mas bem explicitado por quem está por dentro, isto é, os próprios integrantes do órgão.

Vale ressaltar as condições políticas e institucionais reunidas na LOAS e os avanços conquistados pela sociedade brasileira na construção da política de assistência social, decorrência de seu reconhecimento como direito do cidadão e dever do Estado. Neste sentido, a última década significou a ampliação do reconhecimento pelo Estado dos direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Hoje, o Benefício de

Prestação Continuada — BPC caminha para a sua universalização, causando impactos relevantes na redução da pobreza no País.

Ao analisar o sistema descentralizado da assistência social em Bujaru, torna-se evidente sua fragilidade no tocante aos mecanismos de financiamento, avaliação e monitoramento. Nenhum dos recursos do orçamento municipal estão alocados no Fundo Municipal de Assistência Social como preceitua a LOAS. Em relação ao co-financiamento, o governo estadual não repassou qualquer recurso, durante o período estudado; assim, os recursos dos convênios destinados às entidades provêm de fontes federal e municipal, sem percentual orçamentário definido em lei. Como a execução orçamentária não era dotada da necessária transparência (sem discriminação por projeto) tornava-se difícil estabelecer um estudo mais aprofundado por área de atuação.

Observou-se, ainda, que o crescimento progressivo dos gastos públicos nas três esferas de governo e no campo da assistência social tem-se a esperança de uma nova visualização das práticas de políticas públicas. Contudo, a consolidação da assistência social como política pública e direito social exige o enfrentamento de importantes desafios. Como principal, aponta-se a deliberação, construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social — SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.

Esses são reflexos das dificuldades de implementação de um órgão novo, surgido numa cultura e organização centralizadoras. A criação de um órgão de gestão pública democrática capaz de lidar com a assistência pública como direito, em oposição àquilo que historicamente se fazia no Brasil — entender a assistência como caridade, como benefício — não é fácil, o que implica num conhecimento mais profundo da realidade e um trato mais democrático.

A revisão bibliográfica realizada, os dados analisados na forma documental e as observações empíricas permitiram concluir que, durante o período de 2009 a 2011, o órgão gestor tem contribuído principalmente como locus de concretização, sem condições de lidar com toda a política de assistência social, mas com determinadas demandas prioritárias. As dificuldades enfrentadas foram inúmeras e exteriorizadas de diferentes formas em cada período estudado.

As temáticas abordadas nesta pesquisa instigam e empolgam a relação orgânica entre justiça social e proteção social, colocando a inclusão social no município de Bujaru como o grande desafio das políticas de Assistência Social, objetivando a diminuição da desigualdade social e a consolidação das ações dos serviços sociais que assegurem os direitos sociais como direitos de cidadania na gestão do sistema municipal.

Acredita-se que o presente estudo poderá contribuir para o desenvolvimento da gestão, da Política Municipal de Assistência Social, assim como para o aprofundamento das discussões referentes aos indicadores de resultados e ao próprio acompanhamento da Política Municipal de Assistência Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Serviço Social, trabalho e políticas públicas** / Ney Luiz Teixeira de Almeida, Mônica Maria Torres de Alencar. São Paulo: Saraiva, 2011.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Texto elaborado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos, 2007. Disponível em <http://www.democraciaparticipativa.org/> (Acesso em 30/10/2011).

BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRANCO, Francisco. "O RMG como direito de cidadania em Portugal: virtualidade limites". **Intervenção Social**, 2001.23-24: 303-307.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, ano 18, v. 55, nov. 1997. p.143-155.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Orgs.) **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens**. 2ª. ed. Porto Alegre, Artmed Bookman, 2006.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Capacitação para Implementação do Sistema único de Assistência Social - SUAS e do Programa Bolsa Família - PBF**. Consórcio IBAM – Carioca. Rio de Janeiro, 2008.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS**. Brasília, DF: Senado Federal, 1993.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, nov. 2004-2005.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, nov. 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e desenvolvimento das políticas públicas no Brasil**. Capacitação em Serviço Social e Política Social: módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. p. 42-56.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais** / Samira kauchakje.2.ed.- Curitiba :ibpex,2008.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **O tempo do SUAS**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, ano 26, v. 87, p. 76-95, 2006. (Especial).

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro: Abrasco, 2007.

NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução**. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OLIVEIRA, Maria Ap. Morais. **A Participação cidadã no Conselho Municipal de Franca: o desafio de uma realidade desafiadora**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, 2008.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, ano 26, v. 87, p. 5-24, 2006. (Especial).

RAMOS, Elisa Maria Rudge. A Assistência Social no Brasil. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 31 de janeiro de 2009.

Revista Brasileira de Direito constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007.

SALDANHA, Clezio Introdução a Gestão Pública/Clezio Saldanha São Paulo – Saraiva 2006

SILVA, Ademir Alves da. **As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social**. Capacitação em Serviço Social e Política Social: módulo 4. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

VITALE, Denise. **Representação Política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Katalysis. Florianópolis, v. 10, n.02, 2007.