

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL - MESTRADO**

LEÍCY LUCAS DE MIRANDA VITÓRIO

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS DETERMINAÇÕES
SÓCIO-HISTÓRICAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DO SUAS EM MATO GROSSO**

**CUIABÁ/MT
2013**

LEÍCY LUCAS DE MIRANDA VITÓRIO

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS DETERMINAÇÕES
SÓCIO-HISTÓRICAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DO SUAS EM MATO GROSSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção de título de mestre em Política Social, na área de concentração: Política Social, Estado e Direitos Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Leana Oliveira Freitas

**CUIABÁ/MT
2013**

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

V845p Vitório, Leícy Lucas de Miranda.
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS
DETERMINAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS NO PROCESSO
DE CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM
MATO GROSSO / Leícy Lucas de Miranda Vitório. -- 2013
175 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Leana Oliveira Freitas.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato
Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa
de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2013.
Inclui bibliografia.

1. Política Social. 2. Política de Assistência Social. 3.
Sistema Único de Assistência Social. 4. Estado de Mato

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a).

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.

LEICY LUCAS DE MIRANDA VITÓRIO

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS DETERMINAÇÕES SOCIO-
HISTÓRICAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO
SUAS EM MATO GROSSO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

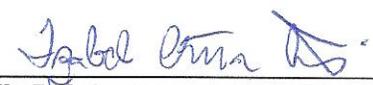
Apresentada em 30 de setembro de 2013.

Situação: Aprovada

Banca Examinadora:



Profª Drª Leana Oliveira Freitas – UFMT (Orientadora)



Profª. Drª. Izabel Cristina Dias Lira - UFMT (Examinadora Interna)



Prof. Dr Renato Francisco dos Santos Paula.– UFG (Examinador Externo)

Profª Drª Erivã Garcia Velasco (Examinadora Suplente)

Dedico este trabalho ao meu esposo Lioniê Vitório, pelo companheirismo, paciência e apoio incondicional aos meus projetos.

Aos meus filhos, Luize e Lucas pelo amor sem fim, pela alegria e ausências durante este trabalho.

Aos meus pais, Maria Cecília e Miltrino pelo incentivo e por me ensinar a importância do estudo, obrigada.

E a todos os trabalhadores, gestores e usuários da Assistência Social.

AGRADECIMENTO

A minha orientadora Prof.^a Dr.^a Leana Oliveira Freitas pelo companheirismo, dedicação, paciência e tranquilidade durante toda a construção deste trabalho.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula e a Prof.^a Izabel Cristina Dias Lira, por aceitarem examinar e contribuir com este estudo.

A todos os professores do Mestrado pelas ricas contribuições.

Aos gestores e trabalhadores do SUAS que participaram com seus depoimentos, se dispondo de seu tempo e suas experiências. Contribuições fundamentais para a realização desta pesquisa.

As amigas que compartilharam comigo todos os momentos de inquietação, indignação e desespero que envolveram essa etapa de minha vida, em especial, a Fernanda, Lucineia, Viviane e Lenil.

A amiga de todas as horas Solange Brandão, pelo exemplo de profissional e amizade.

A todos os trabalhadores do SUAS da Secretaria de Estado de Assistência Social de Mato Grosso pela amizade e apoio na busca de informações, em especial, a assistente social Marina Siqueira.

As amigas e companheiras de luta do Centro Universitário UNIVAG, as quais agradeço em nome de Terezina Arruda, Leila Chaban e Andreia Amorim.

A Assistente Social Ângela Matos e a acadêmica de Serviço Social UNIVAG Gêssica Cristina pelo apoio na transcrição dos depoimentos.

“Se não houver frutos, valeu a beleza das flores; Se não houver flores, valeu a sombra das folhas; Se não houver folhas, valeu a intenção da semente”.

(HENFIL, 1984)

RESUMO

Esta pesquisa toma como objeto de estudo as determinações sócio-históricas do processo de construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS - em Mato Grosso, conferindo especial relevo à atuação da gestão estadual no período compreendido de 2005 a 2012, a partir dos preceitos contidos da Política Nacional de Assistência Social de 2004. Seu objetivo principal é analisar o processo constitutivo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Mato Grosso, levando em conta a trajetória sócio-histórica da Política de Assistência Social no Estado. De natureza quali-quantitativa, apoiou-se em procedimentos metodológicos como a pesquisa bibliográfica, a documental e a história oral aqui tomada como técnica de pesquisa capaz de apresentar as percepções dos sujeitos envolvidos durante esse processo. Para subsidiar nossas reflexões em torno da Política de Assistência Social e do processo de implantação do SUAS no Estado de Mato Grosso, elegemos como categorias de análise a Política Social, a Assistência Social, o SUAS e a Gestão Social, devidamente problematizadas no decorrer deste estudo. Resultante da análise da reconstrução sócio-histórica da Política e do Sistema Único de Assistência Social buscou responder alguns questionamentos que desafiaram e justificaram o esforço desta investigação: quais os principais problemas enfrentados no Estado de Mato Grosso para a implantação dessa política pública e de seu novo sistema de gestão em seu território? Como se deu a efetivação do SUAS, a partir da ótica de seus principais sujeitos? Quais os investimentos financeiros disponibilizados pela gestão estadual para a construção desse sistema? Quais os recursos legais e normativos de iniciativa estadual foram acrescidos para a implantação desse sistema? De que maneira, efetivamente, a gestão estadual participou na implantação do SUAS? Como respostas, pode-se adiantar que: quanto à gestão uma característica forte no Estado é a presença insistente do primeiro damismo; o financiamento destinado à área permanece tímido e pouco compatível com as exigências requeridas pela Política; a capacitação e o monitoramento, expressões visíveis da contribuição do gestor estadual, precisam se coadunar às exigências impostas pela nova política. o marco legal e o ordenamento institucional presentes na política são evidências positivas dos novos rumos da Assistência Social no Estado, do mesmo modo como foram ampliados os serviços e estrutura, sobretudo, na Proteção Básica. De tudo que foi realizado constatou-se: apesar dos inequívocos avanços conquistados, muito há que se realizar, se é o que realmente se deseja é a constituição e gestão da Política de Assistência Social como verdadeiramente pública e alicerçada de direitos sociais.

Palavras-chave: Política Social. Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Estado de Mato Grosso.

ABSTRACT

This research takes as its object of study the socio- historical determinations of the construction and implementation of the Unified Social Assistance - ITS - in Mato Grosso, with special emphasis on the role of the State government in the period 2005-2012, from precepts contained in the National Policy for Social Assistance, 2004. Its main objective is to analyze the process of incorporation of the Unified Social Assistance System (ITS) in Mato Grosso, taking into account the socio-historical trajectory of the Social Assistance Policy in the State. Qualitative and quantitative in nature , relied on methodological procedures such as literature, the documentary and oral history taken here as a research technique able to present the perceptions of those involved in the process. To support our reflections on the Social Assistance Policy and the implementation process of the ITS in the state of Mato Grosso , elected as categories of analysis Social Policy, Social Welfare, the ITS and Social Management, properly problematized throughout this study. Resulting from the analysis of the socio-historical reconstruction of Policy and System of Social Assistance sought to answer some questions that challenged and justified the effort of this research: what are the main problems in the state of Mato Grosso to the implementation of this policy and its new management system in its territory? How did the effectuation of ITS, from the perspective of its main subject? What financial investments available for state management to build this system? What are the legal and normative resources of statewide initiative were added to implement this system? How effectively managing state participated in the deployment of ITS? As answers, we can anticipate that: as the management a strong feature in the state is the insistent presence of the first damismo; funding for area remains shy and not very compatible with the requirements required by policy, training and monitoring, visible expressions of contribution of the state administrator, must be in accordance with the requirements imposed by the new policy. the legal and institutional order in politics are present positive evidence of the new directions of Social Services in the state, just as were expanded services and structure, especially in Basic Protection. Everything that was done it was found: despite the clear progress achieved, there is much to be done, it is what you really want is the constitution and management of the Social Assistance Policy as truly public bail and social rights.

Keywords: Social Policy. Social Assistance Policy . Unified Social Assistance. State of Mato Grosso.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Encontro Estadual de 1ª Damas dos Municípios Matogrossenses	105
Figura 2 - Extinção da PROSOL	110
Figura 3 - CRESS Manifesta contra extinção da PROSOL	111
Figura 4 - Estrutura organizacional da SETAS	117
Figura 5 - Polos regionais da Assistência Social de Mato Grosso.....	127
Figuras 6 A e B - Capacitação de Gestores e Trabalhadores do SUAS	132
Figura 7 - Capacitações em Mato Grosso	133
Figura 8 - Monitoramento do SUAS em Mato Grosso	140

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Perfil dos Gestores Municipais	114
Gráfico 2 - Nível de Gestão do SUAS	122
Gráfico 3 - Evolução do Quantitativo de Unidade de CRAS em Mato Grosso	124
Gráfico 4 - Distribuição dos Municípios por Porte Demográfico	126
Gráfico 5 - Cofinanciamento Estadual para Assistência Social	149
Gráfico 6 - Ordenador de despesas	157

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do quantitativo de unidades de CREAS em Mato Grosso.....	125
Tabela 2 - Capacitações realizadas pelo Estado/2006	131
Tabela 3 - Participação dos Municípios nas Capacitações Estadual	133
Tabela 4 - Cofinanciamento estadual, segundo porte dos municípios.....	149

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - A construção das legislações e direitos sociais no Brasil	36
Quadro 2 - Identificação dos depoentes participantes.....	97

LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada
CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social
CF - Constituição Federal
CIB - Comissão Intergestores Bipartite
CIT - Comissão Intergestores Tripartite
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS - Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CSU - Centro Social Urbano
FONSEAS - Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ID SUAS - Índice de Desenvolvimento do SUAS
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
NOB/RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PEAS/MT - Política Estadual de Assistência Social de Mato Grosso
PIB - Produto Interno Bruto
PL SUAS - Projeto de Lei do SUAS
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAV - Programa Nacional do Voluntariado
PROSOL/MT - Fundação de Promoção Social de Mato Grosso
SETAS - Secretaria de Emprego, Trabalho e Assistência Social
SETECS - Secretaria de Emprego, Trabalho, Cidadania e Assistência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
VIMAT - Programa de Voluntariado Integrado de Mato Grosso

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I - A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS POLITICAS SOCIAIS:	
localizando a assistência social	17
1.1 POLÍTICA SOCIAL: perspectivas históricas e atuais	17
1.2 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO E A ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	31
1.2.1 Das origens da Política de Assistência Social no Brasil ao processo de ascensão à política pública.....	40
CAPÍTULO II - GESTÃO PÚBLICA E SEUS NOVOS REDESENHOS	53
2.1 BREVE PERCURSO HISTÓRICO DA GESTÃO NO BRASIL E A REFORMA DO ESTADO	54
2.2 GESTÃO SOCIAL: tendência atual.....	62
CAPÍTULO III - A NOVA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS	66
3.1 A NOVA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS: elementos constitutivos para sua construção, caracterização e efetivação	67
3.2 NORMATIVAS QUE REGULAM O SISTEMA DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	77
CAPÍTULO IV - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM MATO GROSSO	91
4.1 ELEMENTOS QUE REGEM A PESQUISA.....	92
4.1.1 Caminho metodológico	94
4.1.2 Caracterização dos depoentes	96
4.2 CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MATO GROSSO.....	97
4.2.1 O Estado de Mato Grosso: Características econômicas e sociais	98
4.2.2 Reconstruindo a história da Assistência Social de Mato Grosso.....	100
4.2.3 Características da gestão estadual, da Assistência Social e de seu gestor: Particularidades do processo constitutivo	107
4.2.4 Caracterizando o Suas em Mato Grosso.....	118
4.3 CONHECENDO A CONSTRUÇÃO DO SUAS EM MATO GROSSO: a análise documental e a percepção dos depoentes	127
4.3.1 Capacitação: Rumos da qualificação do SUAS em Mato Grosso	128
4.3.2 Monitoramento e acompanhamento: elementos impulsionadores na busca pela consolidação do SUAS	135
4.3.3 Financiamento estadual.....	143
4.3.4 Entraves, Avanços e Desafios para o SUAS em Mato Grosso.....	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
REFERÊNCIAS	167

INTRODUÇÃO

O tema deste estudo “A Política de Assistência Social e as determinações sócio-históricas no processo de construção e implementação do SUAS em Mato Grosso” traduz a intenção de trazer a público um período de transição que remete à inquietações, preocupações, mudanças, inovações, desafios e avanços que nos instigam e nos reaproximam do campo da pesquisa e da teoria em estreita relação com acontecimentos concretos do cotidiano desta política pública. Esse híbrido de sentimentos e sensações motivou-nos a refletir sobre determinados elementos que emergiram durante nosso envolvimento político e técnico com a Assistência Social em Mato Grosso.

Essa pesquisa que ora se apresenta é vinculada ao Programa de Pós-graduação em Política Social, que tem como centralidade a Política Pública de Assistência Social no estado de Mato Grosso, demarcando seu escopo a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ocorrido a partir de 2005. Busca-se, em linhas gerais, contribuir no aprofundamento do debate sobre esta nova forma de gerir a Política de Assistência Social no cenário atual, partindo de um estudo sócio-histórico desse processo no Estado de Mato Grosso.

Como expressão de um período de nossa experiência profissional no órgão gestor estadual de Assistência Social de Mato Grosso, esta pesquisa almeja, por meio de apropriações objetivas e subjetivas, o desvelar da Política de Assistência Social em seu novo cenário, desenhado a partir do SUAS.

O objeto deste estudo é “o processo de construção e implementação do SUAS em Mato Grosso”, cuja intencionalidade é apresentar no seu decorrer elementos que possam contribuir para sua consolidação como política pública, bem como, seu fortalecimento em âmbito estadual, pois, como Minayo (2012, p. 16) afirma, “nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”.

Nesse sentido, a motivação desse estudo não era somente a realização de uma pesquisa que respondesse curiosidades e suposições, mas, que perseguisse, através de seus processos históricos constitutivos, o entendimento de sua gênese partindo das múltiplas determinações estabelecidas durante todo o seu processo formativo.

Sabemos que no Brasil, “o reconhecimento da assistência social como direito do cidadão, portanto, dever do Estado na sua garantia, acontece tardiamente, com a Constituição Federal de 1988” (BOSCHETTI, 2003, p. 41-42). Este fato histórico é, então, considerado o marco legal para as grandes mudanças no estatuto da Política de Assistência Social, pois a inclui em um novo campo, o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal, e demarca o início do rompimento com o histórico da Assistência Social que, antes de se tornar uma política pública caracterizava-se pelo assistencialismo, pelo clientelismo, pela caridade, pelo voluntariado (PESTANO, 2008).

Este estudo, resultante da análise da construção histórica da Política e do Sistema Único de Assistência Social, busca responder alguns questionamentos que desafiam e justificam o esforço desta investigação, como: quais os principais problemas enfrentados no Estado de Mato Grosso para a implantação dessa política pública e de seu novo sistema de gestão em seu território? Qual foi o papel desempenhado pela gestão estadual nesse processo de construção e implementação? Como se deu a efetivação do SUAS a partir da ótica de seus principais sujeitos? Quais os investimentos financeiros demandados pela gestão estadual para a construção desse sistema de gestão? Quais os recursos legais e normativos de iniciativa estadual foram acrescidos para a implantação desse sistema? De que maneira, efetivamente, a gestão estadual participou na implantação do SUAS?

Tais indagações sustentavam e se desdobravam em objetivos; um, de maior amplitude, demarcado como objetivo geral: Analisar a Política de Assistência Social em Mato Grosso e as determinações sócio-históricas do processo de construção e implementação do SUAS, no período de 2005 a 2012, com ênfase na atuação da gestão estadual, identificando os fatores que contribuíram e/ou dificultaram esse processo.

Pretensão desta monta carecia, pois, apoiar-se em objetivos mais específicos:

- Reconstruir, do ponto de vista sócio-histórico esta trajetória, dando visibilidade ao processo de implementação da política de Assistência Social a partir do advento do SUAS;
- Identificar as condições orçamentárias, administrativas e humanas disponibilizadas pela gestão estadual para implantação e implementação da Assistência Social no Estado;

- Identificar a efetivação do SUAS a partir da ótica dos sujeitos envolvidos nesse processo;
- Identificar avanços propiciados pelo SUAS para a efetivação da Política Pública de Assistência Social em Mato Grosso.

Os objetivos propostos e a intenção de responder às questões anunciadas sem dúvida nos serviram, durante todo processo de investigação, de direção para esta pesquisa, a qual ao final, espera-se identificar com clareza a realidade vivida durante a construção do SUAS no Estado.

Não há como negar que a implantação do SUAS, é um significativo avanço para o caminho da concretização da Política de Assistência Social no Brasil como política pública em seus Estados e municípios, considerando tanto o seu caráter organizativo, como também as atribuições estabelecidas para as três esferas de governo.

De acordo com Mota (2010), o SUAS viabilizou a normatização, a organização, a racionalização e a padronização dos serviços, bem como a superação da história cultural assistencialista brasileira, pautada no patrimonialismo e na caridade, firmando parâmetros técnicos e de profissionalização em sua execução.

Acreditamos que nosso estudo, pautando-se no objeto definido e nos objetivos propostos, poderá contribuir com as discussões e a reconstrução da memória histórica da Assistência Social em âmbito estadual e com estudos e pesquisas futuras, uma vez, que encontramos um número reduzido de pesquisas em relação ao SUAS no Estado.

Para subsidiar nossas reflexões em torno da política de Assistência Social e o processo de implantação do SUAS no Estado de Mato Grosso, elegemos como categorias de análise a Política Social, a Assistência Social, o SUAS e a Gestão que serão devidamente problematizadas no decorrer deste estudo.

Quanto à natureza da pesquisa, adotamos a de caráter quanti-qualitativa, a luz do referencial teórico crítico-dialético, por compreendê-la como capaz de dar respostas às questões específicas, particulares, que não podem ser apenas quantificadas, considerando que se movem num universo repleto de significados, de motivos, de aspirações, de crenças, de valores e de atitudes (MINAYO, 2012).

Para dar conta das intenções apresentadas, valemo-nos, ainda da pesquisa bibliográfica e documental que subsidiaram o processo de aprofundamento teórico.

Como fontes de natureza secundária valemo-nos dos seguintes documentos: Política Estadual de Assistência Social, Relatórios de Gestão Estadual, Relatórios de Monitoramento, Plano Estadual de Capacitação, Portarias, Decretos, Resoluções e demais documentos que, por ventura, contribuiriam com este estudo, compreendo o período de 2005 a 2011.

Outro recurso metodológico adotado aproxima-se da história oral, tomada como procedimento e compreendida como “parte inerente dos debates sobre a tendência da história contemporânea”. Revela-se ainda, que a história oral implica uma percepção do passado como algo que tem continuidade hoje e cujo processo histórico não está acabado (MEIHY, 1996, p. 10).

Como efeito complementar, adotou-se como forma de coleta de informações o depoimento pessoal, uma vez, que a “história oral produzida a partir desse expediente se apresenta como forma de captação de experiências de pessoas dispostas a falar sobre aspectos de sua vida mantendo um compromisso com o contexto social” (MEIHY, 1996, p. 13).

A coleta de depoimentos se deu por meio eletrônico, especificamente, o gravador, mecanismo muito requisitado nesse tipo de procedimento. Meihy (1996) ressalta que a obrigatoriedade da participação da eletrônica na história oral determina uma alteração nos antigos procedimentos como o manual, colocando marcas de inovação nesta técnica. Após a coleta por meio do gravador, as informações foram transcritas com a permissão dos depoentes participantes.

Os depoentes desta pesquisa foram técnicos e gestores, tanto da gestão estadual quanto municipal. A seleção de técnicos e gestores como sujeitos da pesquisa foi determinada por apresentarem, além de interesse e disposição em participar deste estudo, posição de destaque em seu espaço de atuação, envolvidos desde a construção do SUAS no Estado, e assim, podem ser considerados partes desta história nos espaços nos quais atuam. Esse critério de seleção nos fez posicioná-los em condição de igualdade na apresentação de suas falas. Isto quer dizer que, intencionalmente, não se demarcou momentos em que um ou outro estava com a palavra; mas, sim, analisar como todos, em geral, apreciavam as questões apresentadas. Tal decisão metodológica foi pautada na compreensão de que a novidade do SUAS impactava, igualmente, gestores e técnicos.

A identificação dos depoentes se dará por número identificador totalizando 18 participantes.

Quanto ao seu lócus, esta pesquisa elegeu o Estado de Mato Grosso sem aqui demarcar municípios específicos, mas conferir um tratamento geral de como o processo de implantação e implementação do SUAS transcorreu em solo mato-grossense. Ao analisarmos esse processo optou-se como eixo norteador de análise a atuação da gestão estadual neste processo de construção, identificando os elementos facilitadores e dificultadores, conveniências e incongruências presentes nessa constituição.

Sua delimitação temporal é o período de implantação do Sistema Único de Assistência Social, em 2005 até o ano de 2012, porém, sem deixar de levar em conta a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, assim como, o processo sócio-histórico de seu amadurecimento como política pública, a partir da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, procurando responder aos objetivos aqui estabelecidos, estruturamos este trabalho a partir de quatro seções.

Na primeira seção, intitulada: **A trajetória histórica das políticas sociais: localizando a Assistência Social**, apresenta a trajetória histórica das políticas sociais, em destaque a de Assistência Social no Brasil, apontando os principais fenômenos e tendências que determinam essa política em se fazer pública. Analisa-se ainda, o processo de constituição e organização do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Em seguida, na segunda seção, realizamos uma discussão sobre **Gestão Pública e seus novos redesenhos**, que traz como elemento o novo sistema de gestão, o Sistema Único de Assistência Social – o SUAS, da Política de Assistência Social. Para isso, trava-se um debate acerca da categoria gestão, através de uma retomada histórica da gestão no Brasil, a partir da reforma do Estado, desdobrando no estudo conceitual e atento da nova tendência presente nas políticas públicas, a gestão social.

Na terceira seção, **A nova Política de Assistência Social e o SUAS**, abre espaço para o debate sobre a Política de Assistência Social no Brasil, a partir das alterações promovidas pelo Sistema Único de Assistência Social, enfatizando os elementos inovadores que a constituem e a definem como pública, subsidiados por normativas que regem o SUAS em todo o Brasil.

Por último, na quarta seção, estabelecida como **“A Política de Assistência Social e a construção e implementação do SUAS em Mato Grosso”**,

apresentamos inicialmente a proposta metodológica e de desenvolvimento da pesquisa, identificando suas etapas e depoentes, até a análise final dos dados. Configurando a Política de Assistência Social e o SUAS no Estado, a partir de uma retomada histórica, vislumbrando características que nos leve a conhecer e compreender as particularidades vivenciadas na trajetória de construção desse sistema em Mato grosso, por meio da análise documental e depoimentos prestados nesta pesquisa.

Por fim, as **considerações finais** que apontam achados que evidenciam a forma como foi conduzida a construção do SUAS no Estado de Mato Grosso, a partir das responsabilidades da gestão estadual como condutor da Assistência Social em seu âmbito de atuação.

CAPÍTULO I - A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS: localizando a assistência social

“Se as lembranças às vezes afloram ou emergem, quase sempre são uma tarefa, uma paciente reconstituição”.

(BOSSI, 1994, p. 39)

Nesta seção tem-se a pretensão de situar o processo de afirmação da Assistência Social, evidenciando elementos centrais que contribuíram para que esta alcançasse o status de política pública. Paralelamente, revisitamos questões teóricas que perpassam todo o processo de constituição e organização do Sistema Brasileiro de Proteção Social, explicitando as contradições existentes em torno desta temática tanto em nível conceitual quanto histórico e político.

Inicialmente, será trilhado o percurso histórico das políticas sociais até os dias atuais, enfocando, posteriormente, o caminho percorrido pela Política de Assistência Social no Brasil.

O fator que se impôs para que se percorresse nesta direção é que na contemporaneidade as políticas sociais tem se mostrado “uma recorrente tendência intelectual e política” (PEREIRA, 2009, p. 163), que nos oferece condições de análise e reflexões de diversas necessidades em diferentes épocas. E ainda, por concordar com Vieira (1997, p. 67) que “na atualidade, não basta criticar a política social; é fundamental realizar a crítica da sua crítica, que quase sempre despreza a realidade e até legitima-a pelo avesso, quer dizer, ao desconhecer a realidade, confirma-a”.

1.1 POLÍTICA SOCIAL: perspectivas históricas e atuais

É necessário registramos de início, que se tornou inevitável nesse estudo traçar um percurso que conduzisse a algumas concepções teóricas que conceituem historicamente as categorias política social e sistema de proteção social brasileiro, para que, nessa trajetória teórica, seja possível retirar subsídios consistentes que o devido aprofundamento da análise bibliográfica e documental exigirá.

Neste empenho, acredita-se na possibilidade de compreender como a

Assistência Social foi se firmando como uma política de proteção social no complexo conjunto das políticas públicas brasileiras. Discutir política social torna-se, pois, um desafio, tendo em vista a amplitude do tema e a vasta bibliografia que a discute sob diversas perspectivas.

As políticas sociais têm sido objeto de discussão e estudo por vários autores, principalmente em relação à sua definição conceitual. Muitas vezes são confundidas e tratadas de maneira que não condizem com o que realmente se referem; essa confusão conceitual e até mesmo teórica pode levar a um trato menos valoroso e/ou necessário.

A autora Pereira (2009), traz para o início da discussão o conceito de Política Social a partir da Língua portuguesa que emprega apenas um vocábulo para designar diferentes modalidades de política, tornando difícil a que tipo de política o mesmo se refere. Para ela, isso acaba conduzindo uma interpretação ao pé da letra de conceitos que não evidenciam a realidade e que acabam conferindo “à política social um sentido vago, ecumênico ou eclético – quando não a confundi-la com ações pragmáticas, voluntárias, clientelísticas, que ferem direitos” (PEREIRA, 2009, p. 164).

Pereira (2009) se apoia em Titmus (1981), reconhecido como um dos pioneiros no esforço em conceituar política social, para revelar alguns exemplos dessa má utilização conceitual que vai desde a relação do conceito de Política Social com a produção em 1960 de centenas de livros que tratavam a pobreza e o bem-estar social com total simplicidade teórica, até sua definição/relação como experimentos criminosos em enfermos, judeus, entre outros, na Alemanha Nazista de Hitler.

Por isso, essas imprecisões emitem um pré-julgamento que requer a todo leitor, pesquisador ou não, certo cuidado, pois há que se realizar uma profunda imersão nas leituras e estudos sobre essa temática que não se esgotará nas primeiras aproximações. Requer que se faça uma busca incessante para compreensão da sua importância para a sociedade assim como, categoria de análise das ciências sociais.

Sem dúvida, não é fácil chegar a um conceito preciso dessa categoria; há muito que se percorrer para conferi-la consistência prática e teórica, porém, sabe-se que já há conceitos construídos solidamente no meio científico, resultado do empenho teórico de estudiosos.

A partir das contribuições de Marshal (1967 *apud* Castro, 2009, p. 88), afirma:

Política social é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa. O sentido em que é usado em qualquer contexto particular é em vasta matéria de conveniência ou de convenção [...] e nem uma, nem outra, explicará de que trata realmente a matéria.

Outra concepção também utilizada por Castro (2009, p. 88) é de Mishra (1987), que defende que a “política social pode ser definida em termos relativamente estreitos ou largos. Nada existe de intrinsecamente certo ou errado em tais definições, na medida em que sejam apropriadas à tarefa em vista”.

Pereira (2009) destaca que a política social é um tema complexo que, além de ser guiada por princípios, critérios e estatutos teóricos diversificados e competitivos, é um processo que expressa relações tensas entre Estado e sociedade, economia e política, e entre os princípios da liberdade, igualdade e equidade ou justiça social.

Em sua análise relativa ao conceito de Política Social, Pastorini (1997), identifica a presença de uma contraposição de duas concepções. Na primeira, denominada por ela de “perspectiva tradicional”, a Política Social é “concebida como um conjunto de ações por parte do aparelho estatal, que tende a diminuir as desigualdades sociais” (PASTORINI, 1997, p. 81). Apresentando-se como função principal para “correção” dos efeitos devassadores produzidos pelo capitalismo. Nesta concepção, a Política Social passa a ser entendida como concessão do Estado para melhorar o bem-estar da população, cuja solução para tais problemas seria uma melhor redistribuição de renda ou uma distribuição “menos desigual” dos recursos sociais. A Política Social nesta ótica teria o papel de restabelecer o equilíbrio social, via redistribuição de renda.

A segunda concepção, denominada pela autora de “perspectiva marxista”, a Política Social é vista como uma unidade contraditória, em que tanto pode ser concessões, como conquistas, pois a análise da Política Social parte de três elementos ou sujeitos protagônicos: “classe hegemônica, o Estado intermediador e

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING, 2010, p. 51).

Vê-se, pois, a partir destes argumentos, que não há consenso em termos conceituais de política social, mas especialmente porque “[...] nenhum modelo teórico se isenta de apresentar problemas, a definição de um conceito único é uma tarefa, em grande medida subjetiva e, muitas vezes, impossível” (CASTRO, 2009, p. 88).

Outro ponto importante e que será aqui retomado é a demarcação histórica de surgimento das políticas sociais, mesmo sabendo que “não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento estatal. [...] mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial¹ para o monopolista², em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial” (BEHRING, 2010, p. 47).

Em relação ao seu surgimento, Pereira (1996, p. 60) refere-se:

[...] àquelas modernas funções do Estado capitalista – imbricado à sociedade – de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania [...] a qual foi depois da II Guerra Mundial distanciando-se dos parâmetros do *laissez-faire* e do legado das velhas leis contra a pobreza.

Pondera, ainda, que a “questão social” e a “crise econômica”, são determinantes históricos para essa construção, e que surgem a partir de então, uma nova classe de assalariados industriais, cuja consciência de classe determinou, em grande parte, o estabelecimento da legislação social e de um conjunto de medidas, tais como: política de pleno emprego; serviços sociais universais e, conseqüentemente, a extensão da cidadania aos direitos sociais, além dos civis e políticos.

Porém, a maioria dos estudos demonstra o seu surgimento como sistema de proteção social na visão do direito, a partir de concepções erguidas no fim do século

¹ Capitalismo liberal, ou concorrencial, predominava a doutrina de Adam Smith (1723-1790), a qual o mercado deve ser regido pela livre concorrência, baseada na lei da oferta e da procura: quando a oferta é maior que a procura.

² Para Yamamoto (2008), nesse processo de monopolização verifica-se uma ampla concentração e centralização bancária, onde pequenos bancos são absorvidos pelos grandes, passando a ser incluídos em seus grupos ou consórcios, e unidades antes independentes são subordinadas a um centro único, que funciona como um capital coletivo, congregando capitalistas antes dispersos.

XIX e consolidadas no século XX, após a II Guerra Mundial, quando o Estado de Bem-Estar Social passou a administrar as Políticas Sociais que se transformaram em direitos de Cidadania. Antes deste contexto, a Política Social tinha uma conotação de repressão e controle.

Sobre isso, Behring (2010) ressalta que as sociedades pré-capitalistas assumiam algumas responsabilidades sociais para manter a ordem social e punir a vagabundagem e não para a garantia do bem-estar da sociedade. Sendo a caridade privada, as ações de filantropia e outras ações pontuais as protoformas das políticas sociais. São exemplos dessas ações algumas legislações sociais pré-capitalistas, de cunho punitivo e restritivo como a Poor Law (1601).

Embora, não seja um fenômeno unívoco, o surgimento das políticas sociais foi ocorrendo a partir de diferentes contextos sociais, políticos e históricos em cada país e região, dependendo do modo de organização do movimento dos trabalhadores. No entanto, em comum, sua origem está vinculada ao desenvolvimento urbano industrial. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade (BEHRING, 2010, p. 64).

Para a autora,

[...] a política social só ganhou densidade institucional e dimensão cívica quando o *Welfare State*³ que, para muitos, começou a ser formado na Europa, no último terço do século XIX, se firmou em meados do século XX como a instituição diretamente responsável pelo atendimento de necessidades sociais agravadas pelo inexorável desenvolvimento capitalista (PEREIRA, 2009, p. 59).

Resumidamente, a autora afirma que a sua institucionalização ocorreu movida por duas forças em expansão sendo a revolução industrial e as mobilizações sociais⁴, com início na segunda metade do século XVIII.

³ Segundo Pierson (1991) o *Welfare State* é um produto do período posterior à segunda guerra mundial. Conhecido ainda, como Estado de Bem Estar Social Sandroni (1994:127-128) *apud* Silva (2010:56-57) concebe-o como um sistema econômico baseado na livre empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais.

⁴ Ainda em Pereira (2009) em relação às mobilizações sociais pela conquista de direitos individuais – civis e políticos, é considerada uma das forças no processo de institucionalização das políticas sociais uma vez, que sob efeito das revoluções burguesas (em particular da francesa, de 1789) que transformaram a antiga ordem feudal na ordem capitalista dominada pela produção mercantil e pela ideologia liberal.

Como legislações sociais anteriores a Revolução Industrial, destaca-se em 1601 a *Poor Law*, também conhecida como Lei dos Pobres ou Elisabetanas com caráter punitivo, repressivo não visando à proteção da população, e sim, o controle da população desfavorecida social e economicamente. Suas ações eram voltadas, prioritariamente, ao atendimento de indigentes, velhos, enfermos e órfãos.

Sobre esse período Pereira (2009, p. 61-62), destaca:

De um modo geral, as Leis dos Pobres – que na verdade datam do século XIV – constituíram um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias.

De fato, mesmo com a Lei dos Pobres, a Igreja ainda participava no atendimento dessa população em conjunto com o Estado que passou a assumir ainda que de maneira ineficaz e repressiva esse atendimento. Verifica-se que a igreja anterior ao Século XIV era a principal responsável pelos cuidados aos pobres e suas ações sustentadas por doações da aristocracia.

Na sequência histórica em relação à proteção social, datada de 1795, na Grã Bretanha, surge a Lei *Speenhamland* que possuía características menos repressoras e o atendimento era na forma de um abono salarial, onde reconhecia o direito de todos os homens receberem uma contribuição social, ou melhor, um mínimo social concedido pelo Estado, a fim de garantir a subsistência, independentemente da cobrança de impostos ou qualquer outra taxa contributiva.

Essa legislação diferenciava-se da Lei dos Pobres por não fazer distinção em relação aos empregados e desempregados, para a Assistência Social, somente estabelecia certo teto de rendimento e proibia a mobilidade desses indivíduos, ou melhor, da mão de obra.

Criada no seio de onde também brotava a formação de uma sociedade capitalista, em que o mercado e o trabalho livre ainda eram incipientes, essas políticas sociais teve seu papel sócio-histórico no processo de ampliação e mudanças até então dirigidas ao sistema de proteção social adotadas.

Parafraseando Behring (2010) pode parecer estranho uma lei assistencial ter o poder de impedir e até atrapalhar o estabelecimento do livre mercado, mas fato é que, enquanto a Lei dos Pobres induziam o trabalhador a aceitar qualquer trabalho a

qualquer preço, a Lei Speenhamland, ao contrário, permitia ao trabalhador minimamente “negociar” o valor de sua força de trabalho, que acabava colocando certos limites ao mercado de trabalho que se estabelecia extremamente competitivo.

A Lei Speenhamland criada em plena Revolução Industrial, para a época configurou-se como uma grande conquista social e política, porém, esta não obteve o alcance esperado pelos que a idealizaram. Fato que decorre do próprio processo de industrialização exigir o afastamento de qualquer entrave que pudesse atrapalhar a ampliação do trabalho livre. Contudo, esta Lei possuía algumas regras que impediam tal expansão, em que a mais perseguida era a fixação do trabalhador à sua região, atrelado a uma paróquia local, a qual proclamava que nenhum homem deveria temer a fome, pois ela se responsabilizaria em dar-lhes o sustento. Com isso, ela era vista pelos liberais, como um elemento que prejudicaria a formação do proletariado industrial nas regiões em que apresentavam maior urbanização e conseqüentemente careciam de mão de obra livre.

Assim, em 1834, para atendimento do Liberalismo⁵, esse sistema de proteção social passa por mudanças, surgindo daí a Poor Law Amendment Act, também conhecida como New Poor Law (Nova Lei dos Pobres). Esta nova Lei marca o início do predomínio capitalista, por meio do Liberalismo, que tinha como primado principal o trabalho como fonte única e exclusiva para gerar renda.

Com esta revisão, os direitos até então garantidos transformaram-se em seletivo e residual limitando ainda mais a assistência aos pobres ao domínio da filantropia, dirigindo a eles a responsabilidade de garantir sua própria sobrevivência e de sua família.

Nesses termos, Behring (2010, p. 51), oferece uma importante compreensão:

Se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial, lança os pobres à servidão da liberdade sem proteção, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social.⁶

⁵ Em Bobbio (1994) “O liberalismo é uma doutrina do estado limitado, tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções”. O pensamento liberal teve sua origem no século XVII, através dos trabalhos sobre política publicados pelo filósofo inglês John Locke. Já no século XVIII, o liberalismo econômico ganhou força com as ideias defendidas pelo filósofo e economista Adam Smith.

⁶ A questão social é aqui entendida como “conjunto de expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura” (IAMAMOTO, 2001, p.16).

Sem dúvida, essas eram leis coercitivas, voltadas para manutenção da ordem social e controle da população pobre, e que compreendia e associava a pobreza com a vagabundagem. Entretanto, era o único sistema de proteção social até então existente para o atendimento e garantia de um mínimo social a essa população.

Quanto ao mercado, este se tornou cada vez mais competitivo e desprotegido, contribuindo assim, com a abertura e ampliação do processo de industrialização, bem como, para a consolidação da economia de mercado.

Contudo, ao final do século XIX até as primeiras décadas do século XX o cenário é marcado pelo domínio e aprofundamento do liberalismo, que intensifica seus ideais junto à sociedade pregando que somente através do funcionamento livre do mercado é que seria possível alcançar o bem estar de toda a população.

Nesses tempos, o Estado então assume um papel meramente regulador e fornecedor legal a esse princípio econômico, porém, a sua extinção não era defendida, somente sua limitação.

Os defensores liberais argumentavam que as políticas sociais tinham o papel de somente corrigir os efeitos perversos gerados pelo crescimento capitalista. Sua finalidade é meramente redistributiva, a fim de promover a redução das desigualdades geradas no campo da produção. Portanto, suas ações eram incapazes de promover uma verdadeira melhoria nas condições de vida da classe trabalhadora que se apontava, e ainda, eram insuficientes para responder as expressões da questão social que ora surgiam e expandia.

Com a dominação liberal, por meio de seus elementos⁷ estruturantes, conduzem a reduzida participação do Estado na manutenção das políticas sociais, empregando a elas um caráter tímido e insuficiente para resposta e/ou atendimento das demandas reais da classe trabalhadora.

A que se reafirmar a partir das leituras, que o *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social surge na tentativa de fazer frente a um cenário econômico de crises provocadas pela recessão, desemprego e acirramento das desigualdades sociais.

Essa proposta, segundo Behring (2011), pretendeu, em suma, modificar as forças do mercado em três direções: garantir às famílias uma renda mínima,

⁷ Nos estudos de Behring (2010.61-62), aponta os seguintes elementos: Predomínio do Individualismo; O bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo; Predomínio da liberdade e competitividade; Naturalização da miséria; Predomínio da lei da necessidade; Manutenção de um Estado mínimo; As políticas sociais estimulam ócio e o desperdício; A política social deve ser um paliativo.

restringir questões de inseguranças, colocando as famílias para fazer frente às questões como velhice, desemprego, dentre outros, e assegurar aos cidadãos uma gama de serviços sociais.

Nesta trajetória, o marco histórico, segundo Pierson (1991 *apud* BEHRING 2010), sobre a origem do Estado de Bem-Estar Social, não deve ser entendido somente pela simples presença de algumas medidas de regulação pública, dada sua insuficiência para demarcar sua existência. Assim, considera que o surgimento e a emergência de políticas sociais serão delimitadas a partir de alguns aspectos surgidos no final do século XIX, decorrentes das lutas da classe trabalhadora, sendo eles:

O primeiro foi à introdução de políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social na Alemanha, a partir de 1883. Essa “novidade” na intervenção no contexto de presença marcante da social-democracia alemã no parlamento e nas lutas sociais, marcaria o reconhecimento público de que a incapacidade para trabalhar devia-se a contingências (idade avançada, enfermidades, desemprego) que deveriam ser protegidas. O segundo elemento apontado pelo autor é que as políticas sociais passam a ampliar a idéia de cidadania e desfocalizar suas ações, antes direcionadas apenas para a pobreza extrema (BEHRING, 2010, p. 64).

Com isso, o surgimento do paradigma do seguro social se consagra no sistema alemão criado por Bismark⁸, conhecido como modelo bismarkiano, “compondo-se de três seguros compulsórios: o seguro saúde (1883), o seguro de acidentes (1884) e o seguro da velhice e invalidez (1889)”, o qual, numa compreensão crítica, foi “criado como um instrumento de cooptação dos setores da classe operária, de forma a diminuir o seu potencial revolucionário” (TEIXEIRA, 1985, p. 404).

Dessa forma, as primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a seguridade social no século XX nasceram na Alemanha, no final do século XIX, mais precisamente em 1883, durante o governo de Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores. Esse modelo bismarkiano é identificado como sistema de seguros sociais devido às suas características se assemelharem a de seguros privados.

⁸ Otto Von Bismarck, o chanceler de ferro, foi o estadista mais importante da Alemanha do século XIX.

Ainda que dirigidos somente a certa parcela da população, foi também resultado de fortes críticas que permanecem ainda presentes em nossos dias. Os sistemas de seguro social, mesmo que restritos, viabilizaram na ocasião uma minimização dos efeitos da crise e, conseqüentemente, da vulnerabilidade social dos então segurados.

Vê-se, contudo que esse modelo, mesmo que tímida iniciativa, nada mais é que uma tentativa para o fortalecimento das ideias liberais, na intenção de prevalecer e derrotar ferozmente as ideias humanistas, democráticas, socialistas e reformadoras que ora surgiam e se fortaleciam a partir do século XX.

Em Behring (2010), podemos compreender que o enfraquecimento das bases que sustentavam os ideários liberais ocorreu ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX, que, segundo a autora, foi propiciado e acelerado principalmente por dois fatores: o crescimento do movimento operário que começa a ocupar espaços políticos e sociais importantes. E o outro foi o processo de concentração e monopolização do capital, que acabou por destruir a ideia liberal do indivíduo empreendedor por sentimentos morais. Uma vez, que o mercado se tornou um grande espaço para empresas que representavam grandes monopólios colocando em xeque a utopia pregada por esse ideário.

Entende-se com isso, que o surgimento da Política Social no século XIX, caracterizava-se como uma estratégia de governo no trato e regulação econômica, social e política por intermédio do Estado na sociedade. Realizado através do Liberalismo com a sua liberdade de mercado, também conhecida como *laissez faire*⁹.

Após a crise econômica de 1929¹⁰, no ano de 1932, John Keynes propôs o *New Deal*, uma espécie de novo acordo, através da política do pleno emprego e o investimento do Estado em políticas sociais dando maiores condições à população para comprar produtos.

⁹ Expressão de origem francesa "laissez-faire" (na sua forma mais completa, laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même (que em português significa "deixem fazer, deixem passar, o mundo vai por si mesmo") representa um princípio defendido pelos economistas mais liberais e que defende que o Estado deve interferir o menos possível na atividade econômica e deixar que os mecanismos de mercado funcionem livremente.

¹⁰ A partir de julho de 1929 a produção industrial americana começava a cair dando início ao que seria conhecida como A Grande Depressão, essa recessão econômica se arrastou até o dia 24 de outubro. A **Crise de 1929** foi uma grande crise econômica que persistiu até a **Segunda Guerra Mundial**, sendo considerado como o pior e mais longo período de recessão econômico que o século XX já passou.

Dentre tantas as consequências trazidas pela crise econômica de 1929 destacam-se as elevadas taxas de desemprego, a diminuição da produção industrial de diversos países, assim como as drásticas quedas dos PIB's. Behring (2010) afirma que a crise de 1929/1932 marcou uma mudança substantiva no desenvolvimento das políticas sociais nos países capitalistas da Europa ocidental.

Verificava-se a partir desse período, que o mercado apresentava falhas como a de superprodução, sendo este o problema central da Crise de 1929. A credibilidade da teoria liberal também passou a ser colocada em xeque, pois se realmente o mercado fosse independente jamais haveria uma crise tão profunda como a que se viu.

A partir desse cenário, em 1926, John Keynes, embora não possa ser considerado um anticapitalista típico, postula uma nova teoria econômica na qual visava romper com os princípios liberais. Essa teoria defendia a intervenção estatal na economia, assim como, em outras ações compreendidas como vetores de desenvolvimento capazes de assegurar o pleno emprego. Mais que criticar a usura capitalista e a injustiça distributiva, Keynes argumenta que a concentração de renda e riqueza é disfuncional e nociva ao crescimento econômico e, portanto, ao próprio desempenho do capitalismo. Logo, os pressupostos liberais são postos em questão, mas não se aplicam ao capitalismo como sistema econômico: “Existem valiosas atividades humanas que requerem o motivo do lucro e a atmosfera da propriedade privada de riqueza para que possam dar os seus frutos” (KEYNES, 1983, p. 254).

O keynesianismo passou a substituir o liberalismo após a Segunda Guerra Mundial, em especial, nos países europeus, que foram severamente abalados economicamente com a Grande Depressão. Resumidamente, esta nova teoria, como um tipo de organização política e econômica, ensejou a emergência do Welfare State ou Estado de Bem Estar social, como já anunciado anteriormente.

Como resposta a toda essa crise, em 1942, são promovidas reformulações no Sistema de Proteção Social, em particular na Inglaterra, expressas no relatório de Beveridge. Este “relatório apresenta duras críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do Welfare State” (BOSCHETTI, 2009, p. 325).

Anteriormente, em 1941, em plena Guerra Mundial, o governo britânico cria uma Comissão Interministerial, presidida por Beveridge¹¹, que seria responsável por

¹¹ William Henry Beveridge (1879-1963) dirigiu a London School of Economics entre 1919 e 1937. Em

um estudo com o propósito de promover reforma do sistema de seguro social da Inglaterra. Originando desse estudo o tão conhecido Plano Beveridge.

A partir da imersão na literatura especializada, verifica-se que foi somente no século XX, sobretudo, a partir dos anos 40 do século passado, que a Política Social passou a ser considerada direito, mesmo que de maneira ainda tímida e minimalista.

Efetivamente, considera-se que não somente a organização da classe trabalhadora, mas também o fator econômico ocorrido com a crise de 1929 foram os principais responsáveis pelas significativas mudanças sofridas no ideal e na prática prevaletentes, que culminou na abertura de espaços para uma efetiva intervenção do Estado tanto na economia quanto na sociedade.

Contrariamente, no período que corresponde aproximadamente os anos de 1945 a 1973, houve grandes avanços em termos de produtividade e de acumulação de capital, motivado especialmente pela produção taylorista/fordista adotada na época. Período este conhecido como Anos Dourados ou “onda longa expansiva” em Mandel (1990).

Porém, em 1970 houve uma nova crise do capital resultante da queda da taxa média de lucro, o que causou mudanças no compromisso entre o capital social privado e os direitos sociais atendidos pelas políticas sociais para amenizar a desigualdade (CARTAXO, 1995). Além é claro, de uma superprodução e de um subconsumo exacerbado. Reforçando assim, a teoria em que MARX e ENGELS, revelam que a capacidade de exploração da força de trabalho tem seus limites, em um determinado período histórico, enquanto que a produção de mercadorias encontra seu limite, principalmente, na capacidade de consumo de toda a sociedade.

A partir dos anos de 1970, as políticas keynesianas não conseguiram mais controlar a economia, a inflação se acelerou, o desemprego cresceu e as taxas de crescimento diminuíram. Na América Latina a mesma crise econômica ocorreu dez anos depois, na década de 1980, mas de uma forma mais aguda. Sua contrapartida ideológica foi o "Consenso de Washington"¹² - que se tornou dominante na região

1941 tornou-se presidente do comitê administrativo interministerial encarregado de um exame geral do sistema previdenciário britânico. Daí resultou o Plano Beveridge (1942), que, aplicando as teorias keynesianas de redistribuição de renda, serviu de base para a reforma da estrutura da previdência social na Inglaterra e em vários outros países, difundindo a perspectiva da seguridade social universalizada que articulava a previdência e a assistência social (SANDRONI, 1992, p. 27 e BOSCHETTI, 2000).

¹² Em 1989, no bojo do reaganismo e do tatcherismo máximas expressões do neoliberalismo em ação, reuniram-se em Washington, convocados pelo Institute for International Economics, entidade de caráter privado, diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Fundo

apenas no final daquela década - consenso que formalmente limitava-se a afirmar a necessidade de liberalização comercial, privatização e ajuste fiscal, mas que na verdade implicava em uma guinada conservadora profunda.

Surgindo, então, como resposta à crise nos anos de 1990, o neoliberalismo¹³ na América Latina – movimento que já havia surgido nos Estados Unidos e na Europa quando da ocasião da crise capitalista dos anos 70 do século passado.

Em termos gerais, o neoliberalismo pode ser caracterizado pelo seu profundo pessimismo e pelo o individualismo que postula sobre as possibilidades de cooperação social e ação coletiva. O mercado é perfeitamente auto-regulável, conforme as expectativas dos agentes econômicos. Além do mais, o verdadeiro neoliberal condena a política social porque o auxílio aos pobres inibe o trabalho e a iniciativa individual. Esse princípio assegura que a tentativa de melhorar a distribuição de renda e atingir maior igualdade social é perversa na medida em que os efeitos reais são opostos aos seus objetivos.

O neoliberalismo se apresenta, pois, com um único propósito: “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 1).

Em se tratando de políticas sociais, estas entram, a partir desse novo fenômeno, nos escritos de Behring (2008), caracterizadas por meio de um discurso nitidamente ideológico.

E assevera que:

Para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência, e a mobilização da “solidariedade” individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não-governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil. Aqui, Observa-se a emersão de uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil e domesticada – sobretudo seus impulsos mais críticos – por meio da distribuição e disputa dos recursos públicos para ações focalizadas ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais (BEHRING, 2008, p. 65).

Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro *Latin Americ Adjustment: Howe Much has Happened*, visava a avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. o Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado.

¹³ O Neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial (1939-1945); O berço dessas idéias foi a Europa e a América do Norte; Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar e seu texto de origem é O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito em 1944.

A lógica neoliberal, portanto, sustenta a tese segundo a qual o mercado é o principal mecanismo de regulação social, defendendo a ideia da existência de um Estado mínimo. O propósito desta lógica é de combater as políticas macroeconômicas de matriz keynesiana, bem como, a garantia dos direitos sociais, defendendo como meta prioritária a estabilidade monetária. Implicando necessariamente na desregulamentação de direitos sociais, no corte dos gastos sociais e o apelo ao mérito individual.

Dessa forma, a atual configuração do capital determina novas modalidades e/ou características às políticas sociais como a privatização, focalização, seletividade e a descentralização. São essas características que vem determinando as tendências das políticas sociais, em especial no Brasil, que em oposição à universalização e a integração com as outras esferas da seguridade social, tem centralidade os programas sociais emergenciais e seletivos, como estratégias de combate à pobreza.

Em Behring (2008), essas características são apresentadas como paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado. Evidentemente, nessa perspectiva deixam de ser direito social. Daí as tendências de des-responsabilização e des-financiamento da proteção social pelo Estado, o que, aos poucos – já que há resistências e sujeitos em conflito nesse processo eminentemente político – vai configurando um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital.

Neste contexto vê-se que no Brasil, as políticas sociais surgem, então, encobertas por ações restritivas e assistencialistas em que se percebe, claramente, a tendência em responder prioritariamente às necessidades do capital e detrimento dos interesses da classe trabalhadora.

Na sequência, será abordado o surgimento do sistema de proteção social brasileiro, a partir da década de 1980, constando como marco a Constituição Federal de 1988, a qual, no que diz respeito a esse sistema, significou “um movimento de reorganização de políticas já existentes organizadas em outras bases e princípios, com ampliação, mas também introdução de novos direitos” (BOSCHETTI, 2003, p. 71-72).

No momento posterior será conferido destaque à Política de Assistência Social, na tentativa de compreendê-la como política pública que expressa todas as contradições presentes no espectro das políticas sociais.

1.2 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como apresentado anteriormente, assim como o sistema de proteção social, as políticas sociais sofreram significativa evolução durante o seu percurso histórico. Dessa forma, o conhecimento e a compreensão de todo esse processo é fundamental, mesmo que de maneira sucinta, para que se possa, a partir desse ponto de partida, desenvolver uma análise mais próxima das particularidades vividas por esse sistema no contexto brasileiro.

Encontram-se em diversos estudos, apontamentos referentes à proteção social anterior ao desenvolvimento capitalista, mas que sempre esteve quase que, tradicionalmente, atendida por via dos chamados agentes de sociabilidade primária, ou seja, família, igreja, grupos e associações (CASTEL, 1998).

Compreende-se então que:

Durante todo o período do Brasil Colônia até a república Velha, inclusive, a forma básica de proteção social foi à Assistência Social privada, mesclada com a saúde, configurando uma espécie de ajuda médico-social. A origem do sistema de proteção social brasileiro coincide com a origem da própria nação. Já no Brasil Colônia existiam algumas instituições de cunho assistencial, tais como as santas casas, voltadas ao amparo dos mais pobres (OLIVEIRA, 1989, p. 107).

Assim como em muitos países e, no Brasil não poderia ser diferente, a criação e consolidação de um sistema de proteção social, como política de responsabilidade estatal só toma formato, segundo a posição de alguns estudiosos, a partir do desenvolvimento do capitalismo, uma vez, que este trouxe fortes consequências que motivaram o acirramento das desigualdades sociais.

Autores como Anderson (1995) defendem a ideia de que a estruturação dos sistemas de proteção social estaria ligada diretamente as mobilizações sociais e aumento delas, por parte da classe trabalhadora por melhores condições, tanto de vida quanto de trabalho.

A constituição do sistema de proteção social no Brasil foi marcada, especialmente, por inúmeros eventos sócio-históricos da época no país, dentre eles o desenvolvimento do seu sistema capitalista.

A incorporação do Brasil ao processo industrial surgiu de maneira bem diferente dos países da Europa, que, para Ianni (1992), foi um desenvolvimento

desigual e combinado, em que se configura como uma formação social na qual sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desencontrados e contraditórios.

Com início no século XVIII, e ramificando por todo o mundo a partir do século XIX, o advento da revolução industrial, provocou um enorme processo de otimização da produção, com a implementação de máquinas, que sem dúvida funcionavam em escala muito superior ao trabalho humano, ocorrendo assim, a substituição das atividades manufaturadas pela industrial. Esse trabalhador que não mais produzia como antes, se viu destituído e alheio a essa nova forma de produzir, própria do sistema capitalista, e que vem ainda nos dias de hoje acometendo a classe trabalhadora.

Behring (2010, p. 79), afirma:

Até 1887, dois anos antes da proclamação da República no Brasil (1889), não se registra nenhuma legislação social. No ano de 1888, há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX.

Logo, resulta fácil comungar com a ideia de que os padrões de proteção social são desdobramentos, respostas e formas de enfrentamento às expressões da questão social advindas do capitalismo. Em Giovanni (1998, p.10),

Os sistemas de proteção social são as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações.

Nesse contexto, as políticas de proteção social no Brasil só começam a surgir a partir do final do século XIX, momento em que se inicia a discutir o papel do Estado frente à “questão social”, diante da mobilização dos trabalhadores. Antes, porém, a “questão social” era percebida como natural, e as formas adotadas para sua intervenção eram basicamente assentadas na caridade desenvolvida pela Igreja católica.

Parafrazeando Alves (2011) a história brasileira nunca negou o corte assistencial que vem marcando as políticas sociais direcionadas para o enfrentamento das diversas expressões da “*questão social*”, a partir de uma dimensão compensatória de lidar com as carências e os problemas da população.

Ainda na transição do século XIX para XX, contamos com um crescimento considerável de organizações e lutas da classe trabalhadora no país, ações consideradas as principais responsáveis pela conquista de direitos essenciais, mesmo sendo esses mais voltados ao trabalho.

Contudo, sabemos que no início do século XX, houve inúmeras representações de organização sindical, em especial após 1907, quando se reconhece o direito de livre organização sindical, naquele momento com total autonomia em relação ao Estado. “[...] As expressões radicalizadas da questão social num Brasil recém saído do escravismo começavam a ser enfrentadas na forma de greves e mobilizações e também uma parca e inócua legislação social [...]” (BEHRING, 2010, p. 104).

Assim, cabe reforçar que a proteção social, entendida como política social de responsabilidade estatal surge em qualquer país sob determinadas condições históricas, e são estas que acabam por contribuir com o seu formato, a partir da sua trajetória econômica e política em relação ao surgimento e desenvolvimento do sistema capitalista, bem como, das lutas dos trabalhadores e dos movimentos sociais.

Diferentemente dos países da Europa Ocidental, considerados desenvolvidos, e com a presença de sistemas de proteção social público de caráter amplo e universal, no Brasil, assim como em outros países considerados periféricos, a proteção social foi implantada e estruturada de maneira restrita e minimalista, segundo dois grandes eixos: a Assistência Social aos mais pobres e o atendimento aos trabalhadores assalariados por meio da previdência social.

Porém, foi somente durante a década de 20 do século passado que o Estado brasileiro formulou as primeiras leis que asseguravam certa proteção social. Ligadas, contudo, às condições de trabalho: legislação sobre acidentes de trabalho, 1919, reformulada posteriormente, 1924; legislação sobre a velhice, invalidez e morte, 1923; Código de Menores, 1926 etc. (OLIVEIRA, 1989).

Na sequência histórica, “o ano de 1923 é chave para a compreensão do formato da política social brasileira” (BEHRING, 2010, p. 80), pois, em 24/01/1923, através do Decreto Legislativo nº 4.682, institui-se no país a Lei Eloy Chaves¹⁴, esta

¹⁴ O autor da primeira lei de previdência brasileira, o deputado paulista Eloy Chaves, era latifundiário e, como Secretário da Segurança Pública, coordenou a repressão à greve geral em São Paulo, em 1917. Em 1923, na exposição de motivos de sua lei de previdência, deixou claras as suas intenções:

inaugura como a primeira norma no país a previdência social, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs)¹⁵, destinados ao atendimento dos trabalhadores ferroviários. Já o Decreto Legislativo nº 5.109, de 20/12/1926, estendeu os benefícios desta Lei aos empregados portuários e marítimos. Posteriormente, em 1928, foi à vez dos empregados das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos por meio da Lei nº 5.485, de 30/06/1928.

Mas, encontra-se em diversas literaturas, assim como em Draibe (1990), que a regulação do sistema de proteção social se deu entre os anos de 1930 e 1943, os quais podem ser caracterizados como os anos de introdução da política social no Brasil.

Porém, a Lei Eloy Chaves é considerada por muitos autores como o marco do surgimento de um tímido sistema de proteção com vistas à previdência social brasileira, uma vez, que estabelecia às empresas de estrada de ferro a criação de Caixa de Aposentadoria e Pensão para os seus empregados. Os assegurados podiam acessar os benefícios de aposentadoria e pensão na condição de morte e/ou assistência médica, em que seu custeio era realizado pelos trabalhadores e empresas.

Para Boschetti (2009) desde o reconhecimento legal dos tímidos e incipientes benefícios previdenciários com a Lei Eloy Chaves em 1923, predominou o acesso às políticas de previdência e de saúde apenas para os contribuintes da previdência social. A Assistência Social manteve-se, ao longo da história, como uma ação pública desprovida de reconhecimento legal como direito, mas associada institucionalmente e financeiramente à previdência social.

No entanto, observa Santos (1987) que, embora fosse a primeira vez que se estruturava um sistema de proteção social no Brasil, este apresentava problemas como: a exclusão da população rural, consolidação do corporativismo, além da não expansão desse sistema a toda a população urbana.

Compreende-se com os escritos do autor, que mesmo sendo um “direito”

“À esperada luta de classes figurada e aconselhada pelos espíritos extremados ou desvairados, por estranhas e complicadas paixões, eu anteponho, confiado no êxito final, a colaboração íntima e pacífica de todos, em benefício da pátria comum e dentro da ordem” (ANFIP, 1993).

¹⁵ As primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) visava assegurar aos trabalhadores de uma mesma empresa a garantia de direitos, gerando uma proteção desigual para a classe trabalhadora. Elas eram de natureza privada e cada empresa possuía um fundo próprio de arrecadação, serviços e benefícios, mas nem todos os contribuintes tinham acesso.

previdenciário conquistado por alguns trabalhadores, no entanto, ainda era controlado e regulado pelo Estado, para determinadas categorias profissionais. Para Santos (1987), uma espécie de “cidadania regulada”, em que eram considerados cidadãos somente os que estavam inseridos em alguma das ocupações definidas e reconhecidas em lei. De certa forma, é possível afirmar que essa situação perdurou até o início dos anos 1960.

Nesses termos,

Em se tratando da década de 1930, momento de ascensão das primeiras iniciativas no campo da política social brasileira como já mencionado, uma das características centrais daquele período é que a ação governamental vai assumir o objetivo de conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais com uma política voltada para a equidade, que, longe de comprometer, até vai ajudar a acumulação (CASTRO, 2009, p. 90).

Os anos de 1903, também foram reconhecidos pela remodelagem da economia tendo em vista o início da consolidação da indústria no Brasil, marcando conseqüentemente, o intervencionismo estatal que ganha impulso para a real implementação de medidas voltadas ao atendimento e controle da classe trabalhadora.

Nesse sentido, o caso brasileiro não está desconectado das transformações societárias, do ponto de vista econômico-social, político e cultural, num contexto de expansão do crescimento econômico, que iniciou na década de 1940 nos Estados Unidos, no Japão e na Europa (MANDEL, 1990).

No entanto, é a partir de 1930 que o sistema de proteção social brasileiro mostrará características influenciadas por essa dinâmica econômica e política, que sem dúvida, é indissociável da nossa formação social, como é bem apontado por Aureliano e Draibe (1989) que considera que nesse período o sistema de proteção social permaneceu seletivo quanto aos beneficiários, heterogêneo quanto aos benefícios e fragmentado no plano institucional e financeiro. Ainda sobre esse período, segundo a autora, é que se assiste no Brasil o surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas.

Como forma de melhor se demonstrar essas conquistas, o quadro a seguir apresenta de maneira resumida as principais leis, órgãos e direitos alcançados entre os anos de 1920 a 1970:

Quadro 1 - A construção das legislações e direitos sociais no Brasil

LEIS - ÓRGÃOS – DIREITOS	
1923	- Instituída a Lei Eloy Chaves que estabelece a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's).
1926	- A Lei Eloy Chaves foi estendida aos Portuários e Marítimos;
1928	- Estendeu-se o regime da Lei Eloy Chaves aos trabalhadores dos serviços Telegráficos e Radiotelegráficos;
1930	- Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; - Criação do Ministério da Educação e Saúde Pública; - Criação do Conselho Nacional de Educação;
1931	- Estendeu-se o regime da Lei Eloy Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público;
1932	- Decretada jornada de 08 horas de trabalho no comércio e na indústria; - Regulamentação do trabalho feminino (proibição do trabalho noturno e estabelecimento de salário igual para homens e mulheres); - Regulamentação do trabalho de menores; - Criação da Carteira de trabalho;
1933	- Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAOM) – Decreto nº 22.872 de 29/06/1933;
1934	- Constituição Federal de 1934 – consagra o direito à Previdência;
1936	- Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) (Lei nº 367 de 31/12/1936) em execução em janeiro de 1938;
1938	- Criação do Instituto de Previdência e Assistência Social dos servidores do Estado (IPASE); - Criação do Conselho de Serviço Social (CNSS);
1940	- Estabelece 1º de maio – Lei que fixa o Salário Mínimo para todo o país;
1941	- Criação da Justiça do trabalho;
1942	- Criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA);
1943	- Consolidação das Leis de Trabalho (CLT).
1946	- Constituição Federal de 1946 (manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu os tradicionais direitos civis e políticos);
1955	- Criação do Serviço Social Rural;
1960	- Aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS);
1963	- Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL);
1966	- Conquista do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
1974	- Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social;
1977	- O INPS foi desmembrado em 3 órgãos: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), IAPAS e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS);

Fonte: Referências utilizadas na construção deste capítulo.

Como visto, a evolução das legislações e direitos sociais veio a ocorrer no

Brasil a partir de 1920, porém, é consenso na literatura que o que demarca a introdução da política social no Brasil é a criação dos primeiros órgãos estatais como resposta às investidas da massa trabalhadora por direitos sociais e trabalhistas, na medida em que as trágicas consequências do sistema capitalista industrial tomam conta de toda a sociedade.

Portanto, em 1930 se efetiva, definitivamente, o Sistema de Proteção Social Brasileiro e com base nos estudos de Behring (2010), este foi estabelecido em meio a um cenário político tenso, onde não comportou procedimentos decisórios democráticos, e a questão social, até então vista exclusivamente como questão de polícia. Porém, a autora admite que o governo Vargas apesar de ter enfrentado por via policial o movimento operário em especial no pós 1935, ele soube combinar essa atitude com uma forte iniciativa política com a regulamentação das relações de trabalho.

De fato,

A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi à tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na ideia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados. Era bem-vinda, na concepção dos empresários, toda a iniciativa do estado que controlasse a classe operária. Da mesma forma era bem-vinda por parte dos empregados, pois contribuía para melhorar suas condições de trabalho (CARONE, 1991 *apud* COUTO, 2010a, p. 95).

Vargas mantinha uma política centrada na organização dessas relações capital x trabalho, fato que se comprova com o seu primeiro ato governamental em 1930, que foi a criação do Ministério do Trabalho, que visava, conforme alguns estudiosos, à substituição da luta de classe pela de conciliação.

Verifica-se que:

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora (COUTO, 2010a, p. 103-104).

Apesar de todos os alcances legais apresentados no quadro anterior, o

sistema de proteção brasileiro, ainda se dirigia no atendimento apenas de trabalhadores formalmente ocupados, deixando a mercê os que se encontravam fora do mercado formal de trabalho.

Porém, a partir dos anos 1960 o governo começa a ser ainda mais pressionado pela sociedade que reivindicava reformas que viessem a atender às demandas de toda a população, sendo ela trabalhadora ou não. Sendo reforçado pela eclosão de diversos movimentos sociais de larga amplitude nacional, em especial no período de 1946-1964 que foi marcado por uma forte disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes.

O governo Vargas passa então, a atender as demandas sociais por meio das políticas sociais, combinando o binômio repressão e assistência. Apresentava ainda, aspectos em relação ao sistema de proteção social como expansão das estruturas do Estado para a área social, porém de caráter contributivo, ampliação de categorias profissionais que tinham acesso aos serviços, oferecendo cobertura àqueles que contribuía. Esse quadro permaneceu até o movimento pela redemocratização do país ocorrido na década de 1980.

Vieira (1997, p. 68), em relação à política social no Brasil, apresenta um percurso marcado por três períodos no Brasil: o primeiro, que denomina “controle da política” e vai da era Vargas ao início dos anos de 1960; o segundo, que denomina de “política do controle” e abrange 1964-1988. O terceiro período é o que se inicia com a aprovação da Constituição em 1988, no qual os avanços conquistados no campo da definição legal de direitos sociais ainda estão por serem efetivados ou pior, muitos já foram extirpados do texto constitucional ou se encontram permanentemente ameaçados, configurando o que Vieira denomina de “política social sem direitos sociais”.

É notório no século XX, que esses três períodos conforme exposto pelo autor, são, sem dúvida, os mais significativos em relação às transformações em âmbito institucional e legal, estando diretamente ligados às profundas alterações estruturais que envolveram o Estado brasileiro naquele século, que acabou por culminar na Constituição de 1988 e no devido reconhecimento dos direitos de cidadania aos brasileiros, bem como, a expansão dos mecanismos de garantia e proteção social, como a previdência social e a Assistência Social.

Em linhas gerais, a Constituição de 1988 é resultado de longo período marcado por inúmeras mobilizações sociais e políticas engendradas entre os anos

de 1970 e 1980, que contaram com a participação e o envolvimento de pessoas e atores sociais engajados nas causas sociais, que somaram esforços na luta pela implementação de políticas sociais mais justas e universais.

Ainda nos anos de 1980, configurou-se um contexto político e econômico em que a questão social é novamente colocada na agenda pública da sociedade brasileira como pauta a ser amplamente discutida e questionada, uma vez que as expressões da questão social cresciam assustadoramente devido a crise econômica que pairava no mundo e no Brasil.

Nisto, as políticas sociais nos anos de 1980, na compreensão de Behring (2010), mantinham-se com caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado, submissa à crise econômica. Além das iniciativas pífias do Estado brasileiro ao enfrentamento das questões sociais, como é o caso do Programa Nacional do Leite¹⁶.

Fundamentalmente, a Política de Proteção Social Brasileira somente irá se consubstanciar no formato de Seguridade Social com a Constituição Federal de 1988, a qual define e fixa em seu texto um conjunto de amparos e necessidades sociais que foram considerados como básicos a uma sociedade.

Nesse contexto,

A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual (SPOSATI, 2009, p. 13).

A partir desse evento, o Sistema de Proteção Social passa a ser compreendido também como Sistema de Seguridade Social Brasileira, constituída por um conjunto de ações integradas de iniciativa tanto dos Poderes Públicos quanto da sociedade, com garantia de direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social.

¹⁶ Programa Nacional do Leite, também conhecido como Programa do Ticket do Leite criado pelo governo José Sarney (1985-1989), cuja execução era realizada por organizações sociais conveniadas com o Estado.

1.2.1 Das origens da Política de Assistência Social no Brasil ao processo de ascensão à política pública

Inicia-se, neste momento a discussão das origens da Política de Assistência Social no Brasil, percorrendo sua trajetória histórica até seu reconhecimento como política pública. Essa alteração legal é bem recente, e traz consigo um álbum marcado por muitos obstáculos, lutas, retrocessos e avanços.

Conhecê-la torna-se vital para compreendê-la como política pública estratégica no movimento de luta pela inclusão social e, conseqüentemente, de efetivação de direitos à população brasileira.

As heranças deixadas pela via histórica à Assistência Social requer um apurado processo de análise, no sentido de conhecê-las para enfrentá-las e daí partir para o processo contínuo de rompimento e ressignificação de seu conteúdo e papel frente às demandas sociais no cenário atual.

No debate teórico sobre a Assistência social brasileira, depara-se, evidentemente, com algumas conclusões e/ou coincidências teóricas em relação às concepções que a embasam e estão sempre presentes na prática histórica dessa política, como: a assistência convertida em caridade, que se baseia em normativas morais e cristãs e na ideia de favor e não do direito, assumida pela igreja, entidades religiosas, boas almas, dentre outras; assistência como favor ou benesse do Estado, de par com a ideia de sua utilização como sistema de controle em sua expressão assistencialista; como ações pontuais, fragmentadas e clientelistas, surgindo no momento em que só a Igreja não mais daria conta das demandas que ora surgiam por conta do sistema capitalista. E, mais recentemente, assistência como direito do cidadão e dever do Estado. Aqui a assistência social se evidencia no formato de política pública, parte integrante da seguridade social.

Historicamente, como já salientado, em seu primeiro momento, essa política esteve sob responsabilidade das instituições religiosas. Na esfera política, sua utilização era posta como moeda de troca a serviço dos coronéis. Sem contar, que esta era se não a única, era a maneira mais próxima da população acessar algum atendimento num ambiente de dubiedade entre o público e o privado. Com o

aparecimento de um conjunto de novos problemas vinculados às novas condições de trabalho advindas do processo de industrialização (base técnica da estrutura produtiva capitalista) originou a progressiva intervenção do Estado na formação das políticas sociais (OLIVEIRA, 1989, p. 102).

No entanto, cabe destacar que estas políticas sociais assumiam um formato em que não respondia necessariamente às reais demandas sociais, e, tampouco, se preocupavam com a garantia ou a ampliação de direitos sociais aos trabalhadores, mas sim, em amenizar as tensões sociais, com a provisão de mínimos de maneira pontual e escassa.

Referendada nesta tese, Sposati (2008) esclarece que no Brasil, o enfrentamento do crescente processo de pauperização e espoliação dos trabalhadores deu-se pelo uso convergente de duas estratégias básicas mantidas pelo Estado: o uso de um regime autoritário e excludente; e, a introdução de políticas sociais calcadas no modelo assistencial.

Para a autora o mecanismo assistencial é que configura a exclusão ao manter o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário e possível gestor de um serviço a que tem direito.

No momento em que a apropriação do assistencial passa a ser considerada prática do Estado, que se dava como expressão de benemerência, cabia ao Poder Público somente catalisar e dar direção aos esforços de solidariedade social advindos da sociedade civil.

Nesse sentido, pode-se verificar que até 1930 no Brasil, não se compreendia a pobreza como expressão da questão social, mas, sim, como uma disfunção pessoal dos indivíduos. Fato comprovado através das formas de atendimento social designados aos indivíduos, os quais eram encaminhados para o asilamento ou internação.

Como afirma Sposati (2008, p. 42),

[...]os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar, assistência social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada.

As organizações responsáveis pela ação de beneficência, como exposto, compreendiam a assistência como um ato de bondade e caridade com o próximo. Ainda no período compreendido entre 1900 a 1930 no Brasil, marcadamente iniciava-se as lutas sociais lideradas pelos trabalhadores urbanos, que segundo

Sposati (1985, p. 41), “as manifestações da pobreza ou os conflitos sociais eram tratados como caso de polícia”.

Vê-se que até os anos de 1930, o Brasil vivia num contexto em que as características coloniais estavam duramente presentes, cujo modelo econômico era o agro-exportador e um Estado com características liberais. É nessa configuração que a Assistência Social se gesta, idealizada e realizada sob uma ótica religiosa, que direcionava ações solidárias a indivíduos, onde as possíveis causas da pobreza eram, conseqüentemente, postas nas contas do próprio indivíduo.

Mas, a partir da crise mundial do capitalismo (1929)¹⁷, o Estado se reposicionará frente a sociedade, inserindo-se na relação capital-trabalho, o que será fundamental para a acumulação, consolidação e expansão do capital. No caso brasileiro em especial, “o Estado passará progressivamente a reconhecer a pobreza como questão social e, portanto, questão política a ser resolvida sob sua direção” (SPOSATI, 2008, p. 42).

Vale esclarecer que é na emergência da sociedade industrial burguesa que surge a expressão questão social, que nos termos de Mota (2000), designa um conjunto de questões reveladoras das condições sociais, econômicas e culturais em que vivem as classes trabalhadoras na sociedade capitalista burguesa.

Mas, para tentar responder à nascente questão social, houve não só por parte do Estado a ampliação de suas estruturas em relação aos serviços assistenciais, mas a sociedade civil também expandiu suas formas de atendimento à população que estava em situação de pobreza e exclusão, que acabou por constituir a chamada sociedade solidária.

No Brasil, prolongou-se até a década de 1940, a condução da Assistência Social pela via da caridade, da filantropia e da solidariedade religiosa. Até esse momento a Assistência Social, não dispunha de qualquer mecanismo que pudesse associá-la com a atuação governamental.

Em 1940, se iniciava no Brasil o processo de modernização do capitalismo, através da industrialização, contribuindo para a criação de organizações que

¹⁷ Behring e Boschetti (2010, p. 91), sinaliza que a crise de 1929/1932 marcou uma mudança substantiva no desenvolvimento das políticas sociais, uma vez que consolidou a convicção sobre a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento. Este momento é reconhecido como de ampliação de instituições e práticas estatais intervencionistas [...]. No Brasil, a principal repercussão da crise foi uma mudança da correlação de forças nas classes dominantes, além da precipitação do que se ocasionou chamar de “Revolução” de 30, acontecimento este que trouxe conseqüências significativas para os trabalhadores [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 104).

pudessem dar atendimento no campo da prestação de serviços sociais¹⁸, ou seja, essas organizações serviriam como instrumentos de apoio e “respostas às necessidades do processo de industrialização e enquadramento da população urbana, nos marcos do aprofundamento do modo de produção capitalista no país” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p. 241).

Criada em 1942, a Legião Brasileira de Assistência – LBA¹⁹ sustentava a função de atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial, além é claro de ter servido de parte do projeto do governo para a mobilização da opinião pública em relação à guerra.

Sua atuação inicial foi caracterizada pelo atendimento materno-infantil que passou, posteriormente, a caminhar mais na linha programática, acompanhando as demandas advindas do desenvolvimento econômico e social do país, e ainda, aquelas oriundas da população que apresentavam situação de vulnerabilidade social.

Sua gestão era sem dúvida, marcada por um forte centralismo, e fazia-se presente nos 26 Estados e no Distrito Federal. Tinha como linha de atuação bastante precisa: Assistência social e judiciária; Atendimento médico-social e materno-infantil; Distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrizes; Assistências integrais à crianças, adolescentes e jovens (creches e abrigos); Qualificação e iniciação profissional; Programas educacionais para o trabalho; Projetos de desenvolvimento social local; Assistência ao idoso (asilos e centros de convivência); Assistência à pessoa portadora de deficiência; Assistência ao desenvolvimento social e comunitário; Programa nacional de voluntariado.

Nesse sentido, esta instituição procurava adequar a sua linha de atuação aos ciclos de vida das populações vulneráveis, visando à promoção social e comunitária desses cidadãos. E ainda, dispunha de uma rede de parcerias entre organizações não governamentais e governamentais municipais e estaduais para o desenvolvimento de suas ações.

¹⁸ Entre tantas podemos destacar: Conselho Nacional de Serviços Sociais – CNSS, criado em 1938; A Legião Brasileira da Assistência – LBA, em 1942; O Serviço Social de Aprendizagem Industrial – SENAI, em 1942; O Serviço Social do Comércio – SESC e o Serviço Social da Indústria – SESI, ambos em 1946.

¹⁹ Criada pelo Decreto-lei nº 4830, de 15 de outubro de 1942, a LBA é reconhecida como órgão de colaboração com o Estado no tocante aos serviços de Assistência Social. [...] Ainda constava no referido Decreto-lei que a presidência da instituição será reservada à primeira dama do país, sendo exercida naquela ocasião pela Sra. Darcy Vargas (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p. 251)

Seus objetivos básicos eram:

1. executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada; 2. congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de assistência social; 3. prestar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo; 4. trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p. 250).

Por isso, a LBA na época representava “a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternas” (SPOSATI, 2003, p. 46).

Para a autora,

A criação das instituições (LBA; SESI; SENAI, SESC), foram consideradas respostas do recém-criado Estado Novo²⁰, decorrentes da expansão industrial iniciada no país a partir de 1930, como anunciado anteriormente. Esse novo cenário fez com que o Brasil se deparasse com um universo de novas demandas, absorvendo e controlando os setores urbanos emergentes, ao mesmo tempo em que almejava a legitimação política (SILVA e SILVA, 1995, p. 25).

Os anos de 1960 foi um período marcado por um quadro político em que os militares assumiram o poder e as legislações sociais passaram a ser utilizadas como mecanismo neutralizador da oposição, além de desmobilizar a organização da classe trabalhadora; enfim, servia de peça reguladora dos conflitos sociais: “como forma de preservar e controlar a força de trabalho, em alinhamento com os interesses do capital” (FORTI, 2005, p. 10).

As políticas sociais, em particular a assistência social, durante esse período ditatorial, nas contribuições de Faleiros (2000), configuravam-se em um contexto de perda das liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes. O bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais.

E foi de fato, em necessidade de atender aos interesses postos pela

²⁰ Estado Novo de 1937 a 1945 (Ditadura de Vargas), com o aprofundamento do modelo corporativista, caracterizado como centralizador, autoritário e repressivo, orientado pela nova carta constitucional.

burguesia e da legitimação do Estado perante os conflitos travados entre as classes devido à nova ordem econômica estabelecida que se estabelecem as políticas sociais, dentre elas a de assistência social.

Com isso, a assistência social nesse período se configurava numa estratégia auxiliar do governo ditatorial. Não só o seu formato, mas a sua estrutura foi mantida por um longo período de maneira assistencial como anteriormente organizado, por via da filantropia promovida pela Igreja, políticos, damas da alta sociedade e organizações fraternais.

O regime militar acabou por impor uma nova ordem política e institucional cujo objetivo era o fortalecimento do Estado, como a única forma para se conseguir consolidar a tão sonhada modernização. Nesse momento, a economia brasileira foi direcionada a se adequar aos padrões internacionais, impostos pelo capitalismo monopolista.

O resultado não poderia ter sido pior; houve um aumento nas terríveis condições de vida da população e da pobreza, aliado às relações autoritárias e repressivas que afetavam diretamente a vida social da população. Assim, a questão social era tratada utilizando-se no binômio repressão x assistência que marcam nesse período uma intervenção estatal pautada em ações sociais e assistenciais de forma centralizadora e autoritária, que nada contribuíram para a emancipação e protagonismo da classe subalterna, até mesmo porque esse não era nem de longe o objetivo.

Esse modelo de política centralizador e burocrático, aliado ao desenvolvimentismo a qualquer preço presente por um longo período acabou por instituir ao longo dos anos inúmeras reações de inconformismo e de severas críticas. Parte também das críticas, emergiram motivadas pela estagnação econômica e pelo endividamento, causados pela segunda crise do petróleo em 1979.

Mas, foi mesmo a partir de 1974 que:

[...] começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais, e também dos limites internos. Os anos subsequentes serão marcados pela distensão, pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição para a democracia [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 137-138).

Essa movimentação de insatisfação contribuiu para o fim do período ditatorial,

começando a partir de 1980, um lento, porém, decidido processo de redemocratização do país. Com isso, surgem novos movimentos sociais que propagam a necessidade de novas formas de intervenção estatal nas expressões da questão social e na efetivação de um Estado democrático de direitos.

No campo da assistência social, a partir de 1985, iniciam-se exigências de práticas inovadoras que pudessem atender satisfatoriamente demandas advindas da nova realidade nacional, de transição democrática, uma vez, que crescia a aclamação da sociedade por respostas mais urgentes e efetivas pela política assistencial.

Verdadeiramente, diz Battini, (1999, p. 93), “a abertura democrática se deu por conta da organização e pressão dos movimentos sociais e também porque a ditadura não atendia mais aos anseios do capital internacional[...]”.

Sendo assim, os anos de 1980 marcam o processo de democratização política brasileira, resultando em ampliação das lutas por direitos, pois até esse momento as ações resultantes de políticas sociais, como a assistência social, não eram previstas constitucionalmente como um direito. Então, as lutas dirigidas por diversas organizações e movimentos sociais, como sindicatos, partidos políticos, trabalhadores, e outros fez com que se iniciasse a elaboração da Carta Constitucional de 1988.

O debate acerca do texto constitucional foi extremamente rico, pois contou com participação de grande parte da sociedade brasileira conseguindo mobilizar diversos segmentos que se organizaram a fim de promoverem certa influência nas decisões dos parlamentares responsáveis pela redação da nova Constituição.

Dessa forma, é somente com a Constituição de 1988 que a assistência social vai se configurar como parte do Sistema de Proteção Social no formato de Seguridade Social²¹.

Com a Carta Magna, a assistência social juntamente com a Saúde e a Previdência Social, compõe a tríade da Seguridade Social Brasileira. Passando, então, a partir desse período, a ser incorporada e reconhecida legalmente como política social pública, assumida como responsabilidade do Estado e juridicamente como um direito social e conforme o Artigo 203 da CF/1988, “será prestada a quem

²¹ Na Constituição Federal de 1988, artigo 194, a Seguridade Social define-se como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social”.

dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.

Nota-se que,

Pela primeira vez na história política do país, a assistência social passou a integrar o conjunto da Seguridade Social – ao lado da saúde e da previdência social – e a ser reconhecida e proclamada como um direito de cidadania social. Isto quer dizer que, finalmente, direito e lei se conciliaram no país, para fazer justiça (social) àqueles que a Constituição chama em seu art. 6º., de desamparados, e que sempre estiveram à margem de uma proteção social pública garantida por norma legal. A partir daí, a assistência social, antes considerada (quando muito) um dever moral, passou a ser um direito do cidadão e um dever do Estado [...]. (PEREIRA, 1996, p. 88).

Porém, alerta Boschetti (2009), apesar de ter um caráter inovador e intencional compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência).

Sendo a Seguridade Social erigida no campo de luta dos trabalhadores, é sempre e continuamente objeto de investidas do capital no sentido de “adequá-la” aos seus interesses. Mesmo assim, tais fragilidades não foram suficientes para negar que os trabalhadores brasileiros, a partir dos anos de 1980, adquirissem novos direitos, ampliando o acesso a serviços públicos não mercantis, usufruindo o alargamento da oferta de benefícios, como os da assistência social e da saúde, dentre outros (MOTA, 2006).

Contudo, paralelo a essas conquistas, têm-se na década de 1990, um avanço fenomenal do projeto neoliberal, que se espalhou pelo mundo e realizou, com seu programa de ajuste fiscal, um verdadeiro “desajuste social” por toda a América Latina.

No Brasil, na década de 1990, o governo Collor fragmentou a Seguridade Social em ministérios diferentes, dando-lhe margem para realizar, na saúde, um boicote orçamentário sistemático ao Sistema Único de Saúde (SUS). Na Previdência, lançou um pacote de reforma previdenciária já em 1992, cuja função era retirar direitos dos trabalhadores conquistados na CF/88. Na Assistência, vetou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²², desrespeitando a CF/88. No entanto,

²² Com a realização do I Simpósio Nacional de Assistência Social, organizado pela Câmara Federal em 1989, foi extremamente importante, na medida em que oferece aos legisladores, uma proposta de lei com significativo avanço institucional. Com isso, o deputado Raimundo Bezerra apresenta o

para o artigo 203 referente à Assistência Social traduzir-se em política pública, seria necessário a aprovação da LOAS, vetada pelo Governo Collor e sancionada somente no Governo Itamar em 1993, após o impeachment de Fernando Collor de Melo e intensas mobilizações sociais.

Para se chegar a esse resultado, o Ministério do Bem-Estar Social realizou diversos encontros regionais por todo o país, a fim de discutir a Lei Orgânica da Assistência Social, que acabou culminando na Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho de 1993, em Brasília, conhecida na época como Conferência Zero da Assistência Social, momento que suscitou a aprovação da LOAS em 07 de dezembro de 1993.

Assim, em 1993, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742, foi promulgada e regulamentam os artigos 203 e 204 da CF/88, reafirmando a concepção de Assistência social como política pública universal e de gestão participativa.

Com isso, LOAS inicia seu longo processo de implementação, porém acompanhada de alguns entraves surgidos, pois, de um lado, vivenciava-se uma conjuntura política e econômica desfavorável para consolidação dessa política pública e, de outro, a dura realidade vivida no passado recente em que as heranças históricas constituídas nessa política, de práticas assistencialistas, clientelistas, e emergenciais no atendimento à população ainda estava muito latente, o que ocasionava a desqualificação da Assistência Social como política pública de direitos.

A LOAS, sem dúvida, promove uma verdadeira alteração no seu significado, como “política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)” (MESTRINER, 2001, p. 206).

Dessa forma, com o novo contexto de gestão descentralizada e participativa, extingue-se o Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938, considerado um órgão com característica cartorial, criando consecutivamente o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão que contaria com uma composição

Projeto de Lei nº 3099/89 que, posteriormente, em 17 de setembro de 1990, fora integralmente vetado pelo então presidente Fernando Collor de Mello, sob a afirmação de que a nação não dispunha de recursos para o pagamento dos benefícios previstos, alegando que seus princípios são contrários a uma Assistência Social responsável.

paritária, de caráter deliberativo e controlador da Política de Assistência Social em âmbito nacional.

No entanto, o ano de 1994 deveria ser um marco da reorganização na área, mas não foi o que aconteceu, na verdade:

[...]durante todo esse ano, o governo Itamar Franco agiu como se a LOAS não existisse. A instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a eleição dos primeiros representantes não governamentais só ocorreram após pressão de organização da sociedade civil e por iniciativa do Ministério Público (BOSCHETTI, 2003, p. 126).

A autora ainda acrescenta que somente em janeiro de 1995, é que começa a perceber as primeiras mudanças, em especial na reestruturação institucional, a qual o presidente Fernando Henrique Cardoso, extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e o vincula ao Ministério da Previdência e Assistência Social por meio da Secretaria de Assistência Social (SAS), que, posteriormente, em 1998, é transformada em Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), com status de Ministério, sob gestão da secretária Wanda Engel.

Porém, há que se destacar que a implementação da LOAS não se deu de maneira linear, pois enfrentou diversas resistências para sua implementação em especial no governo FHC (1995-2002). Uma vez, que foram adotadas por este governo medidas neoliberais que dificultavam as possibilidades de se estruturar um sistema de proteção social brasileiro, pois dentre as medidas era a transferência da responsabilidade do Estado à sociedade civil, o qual utilizou-se como carro chefe a adoção do Programa Comunidade Solidária que fragilizava o conteúdo da LOAS.

As ações desenvolvidas pelo Programa Comunidade Solidária alimentadas pelo ideário neoliberal contribuiram para que o sistema de proteção social brasileiro se tornasse ainda mais residual, e fazendo com que o Estado ampliasse a sua desresponsabilização no controle e oferta de serviços e programas sociais dirigidos à sociedade.

Por meio deste Programa que “inspirado no princípio da solidariedade e da subsidiaridade, reiterou a assistência social como dever moral, e não como um direito de cidadania, conquistado por meio de um movimento de luta por uma sociedade democrática” (SOUZA, 2006, p. 26).

Ainda neste mesmo governo, em 1º de janeiro de 1995, fica extinto o Ministério do Bem-Estar Social e as instituições assistenciais que o compunham,

dentre elas a LBA, que até aquela data encontrava-se presente em cerca de 4.000 municípios brasileiros. Com essa alteração os Estados passam a assumir os serviços de ação continuada, a partir de 1996. Em relação aos prédios das Superintendências Estaduais da extinta LBA, foram cedidos e/ou doados às Secretarias Estaduais de Assistência Social e/ou congêneres mediante convênios de cooperação técnica e financeira.

Nos escritos de Garcia (2012, p. 10) verifica-se que a gestão da SEAS, entre 1999 e 2002, avançou bastante e alicerçaram muitas das bases da atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Assim, a SEAS desenvolve um trabalho árduo na consolidação do sistema descentralizado e participativo previsto na LOAS/93, por meio de diversas parcerias com Estados e Municípios a fim de resguardar na agenda governamental, a condição da Assistência Social como política pública. Esse período fica marcado pelo crescente processo de municipalização das ações de Assistência Social; pela diminuição da idade mínima para acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), alterando de 70 para 67 anos; pela criação de núcleos de apoio à família, hoje Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), dentre outros.

O ano de 1997, para Boschetti (2003, p. 128),

[...]foi tomado pela elaboração da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB-1), embora só tenham sido aprovadas oficialmente pelo CNAS em dezembro de 1998 e publicadas no Diário Oficial da União em abril de 1999.

Esses instrumentos normativos surgem com o propósito de estabelecer as condições de gestão, de financiamento, de controle social, de competências dos níveis de governo com a gestão da política de Assistência Social.

Ainda em dezembro de 1997, ocorre a II Conferência Nacional de Assistência Social²³, cujo tema central de discussão foi o “Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos”. Desta feita, a publicação tanto da PNAS quanto da NOB-2, serviu como instrumentos orientativos das ações e procedimentos da gestão da Assistência Social em âmbito nacional.

²³ Seria a última Conferência Nacional de Assistência Social com a periodicidade de 02 anos, alterado para 04 anos, através da Medida Provisória nº 1.473-90 de 15/04/1997 (BOSCHETTI, 2003, p. 129).

A nova NOB-2 trouxe a criação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) responsável pela organização em âmbito federal, com representação das três esferas de governo, indicados pelo FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social, e CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social. Cria ainda, a Comissão de Intergestores Bipartite (CIB), de representação em âmbito estadual, composta por membros da gestão municipal e estadual.

Desse modo, a NOB-2 estabelecia a competência dessas duas Comissões como:

[...]instâncias de articulação e debate, mas sem o poder de deliberação ou de tomada de decisão sobre qualquer assunto que não seja a habilitação e desabilitação de municípios. Depreende-se assim, que todas as “sugestões” formuladas no âmbito dessas Comissões, devem ser encaminhadas para o foro próprio de deliberação, que é o CNAS (BOSCHETTI, 2003, p. 131).

No entanto, no primeiro ano da secretaria, em 1999, a III Conferência Nacional de Assistência Social não foi convocada, gerando um grande desgaste entre o governo federal e os movimentos que defendiam o fortalecimento da Assistência Social.

Vindo a acontecer,

Apenas dois anos depois, em 2001, aconteceria essa III Conferência, na qual ficou evidente que a antiga luta entre as práticas da caridade, do voluntariado e da solidariedade e as novas concepções da proteção estatal como direito continuavam vivas. Nesse momento, os dois lados entram em sua maior rota de colisão desde a promulgação da LOAS em 1993 (GARCIA, 2012, p. 10).

A III Conferência Nacional de Assistência Social ocorreria então em dezembro de 2001, com a temática “Política Social: uma trajetória de Avanços e Desafios”, desdobrada em três subtemas: controle social, financiamento e gestão.

Corroborando salienta Freitas (2007, p. 60),

[...] os anos 2000 iniciaram, especialmente após a eleição de Lula em 2003, sob grandes expectativas de que a nova condição ético-política da Assistência Social apontada pela LOAS fosse efetivamente realizada e com ela uma reforma democrática tão necessária frente às tradições institucionais, políticas e econômicas herdadas, capaz de romper com a cultura nacional que, fundada em bases coloniais e escravocratas, teima em tratar a Assistência Social pela ótica do favor e da caridade assistencialista ou clientelista.

Já em 2003, após eleito o novo governo, cria-se o Ministério da Assistência e Promoção Social, comandado na ocasião pela ex-governadora do Rio de Janeiro, Benedita da Silva.

O que se comprova com o balanço desse percurso da Seguridade Social Brasileira, e, portanto, da Assistência Social é que durante sua construção vivencia-se significativos avanços, porém, entrelaçados por inúmeros desafios, que a faz gradativamente avançar na sua reafirmação ano a ano como política de direito, sendo reforçada com normativas que ora avança e em alguns momentos se vê retrocedendo. Porém, este caminhar, marcado por idas e vindas, faz parte do próprio movimento da sociedade, que acaba sendo motivado especialmente pelos desacertos de uma política econômica, num contexto de profundas transformações societárias que obrigam a implantação de maneira enérgica de ações de políticas sociais que pudessem rapidamente responder às fissuras causadas.

O ano de 2003 se destaca por significativas mudanças, avanços e desafios para a área de Assistência Social, pois demarca a realização em dezembro, da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a qual foi a grande responsável pelo surgimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de uma mobilização ampla antes e durante a Conferência.

Porém, para melhor compreensão do novo modelo de gestão da Assistência Social sentiu-se a necessidade de trazer ao debate reflexões em torno dessa categoria que tanto vem sendo pronunciada nos estudos que permeiam a política pública hoje, como também neste trabalho, que tem ênfase na atuação da gestão estadual frente à implantação do SUAS no Estado de Mato Grosso.

CAPÍTULO II - GESTÃO PÚBLICA E SEUS NOVOS REDESENHOS

Para iniciar a problematização deste capítulo, se faz necessário expor que a escolha em abordar esta categoria foi movida pela intenção de clarear o entendimento acerca do novo sistema de gestão, o Sistema Único de Assistência Social – o SUAS, da Política de Assistência Social, desdobrando no estudo conceitual e mais atento dessa nova tendência presente nas políticas públicas.

Sendo assim, deve-se, de partida, marcar que a execução da Política de Assistência Social pelo Estado, era condicionada por relações clientelistas, assistencialistas e do predomínio de ações paliativas e caritativas. Desta maneira, pode-se verificar que nos últimos anos houve uma intensificação no processo de consolidação da Política Pública de Assistência Social no Brasil, como direito e dever do Estado, quer na definição de seu papel, ou no cumprimento e na execução de suas ações, bem como das formas de gestão e oferta de serviços, projetos e programas sociais.

Com a aprovação da PNAS 2004 e da NOB/SUAS 2005 e, posteriormente, NOB/SUAS 2012, a gestão da assistência social é formada pela integração dos três entes federados, objetivando a consolidação de um sistema único e público para a assistência social, sendo não contributivo, descentralizado e participativo.

Porém, é notório que este caminho de consolidação apresenta inúmeros desafios, principalmente, no momento econômico em que reformas neoliberais tencionam para um cenário de desconstrução dos direitos até então conquistados. Neste sentido, a gestão da Assistência Social tem sido perseguida por reformas antidemocráticas advindas da ideologia neoliberal.

Tendo como objetivo desta pesquisa, conforme já apresentado, o de analisar o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social no Estado de Mato Grosso, a partir da gestão estadual e, assim compreender a construção de possibilidades democráticas na gestão pública, por meio da nova experiência da Assistência Social, é fundamental para que se possa contribuir nos estudos e debates quanto aos desafios que se apontam para gestão da Assistência Social no Brasil.

Nesse sentido, apresentam-se alguns apontamentos sobre a produção já existente em relação à gestão da Assistência Social, na tentativa de compreender

que essas críticas são e devem ser vistas como elementos contributivos no processo de amadurecimento desse novo sistema de gestão.

Para que se chegasse à reflexão teórica sobre a categoria gestão social, e esta relacionada ao SUAS, se faz necessário iniciar a discussão sobre a gestão pública no Brasil, demarcando seus vários momentos e características. Nesse sentido, não há dúvida de que no Brasil a discussão ainda é muito recente, sobretudo, se considerarmos que se trata de uma revisão profunda dos nossos paradigmas de como a sociedade se gere.

2.1 BREVE PERCURSO HISTÓRICO DA GESTÃO NO BRASIL E A REFORMA DO ESTADO

Os Estados modernos, qualquer que seja sua orientação político-administrativa, sempre adotou um modo de gestão que fosse capaz de administrar todo o sistema público, uma vez que sem uma administração racional, não há possibilidade de implementar ações públicas ao conjunto da sociedade. Esse pressuposto permite compreender genericamente que a gestão é caracterizada pelo ato de gerir, administrar, que para isso requer uma interpretação de objetivos, a delimitação das atividades para o seu bom gerenciamento e agrupamento atividades em uma estrutura pré-definida e lógica.

Em sua trajetória histórica, o gerenciamento público brasileiro passou por alterações e, na atualidade, vem experimentando formatos que possam atender os interesses não somente da sociedade, como também, do modelo econômico vigente que impõem, como determinante, profundas mudanças no Estado.

Bresser Pereira (1997) ao tratar da Reforma do Estado nos anos 90 do século passado, assevera que a reforma administrativa é um problema recorrente. Quase todos os governos, em todos os tempos, falam na necessidade de tornar a administração pública mais moderna, mais eficiente. Entretanto, reformas administrativas estruturais, no âmbito do capitalismo, consistiram em duas, apenas, sendo elas:

A primeira foi a da implantação da administração pública burocrática, em substituição a administração patrimonialista, que ocorreu no século passado nos países europeus, na primeira década deste século nos Estados Unidos, nos anos 30 no Brasil. A segunda está sendo a da implantação da

administração pública gerencial, que tem seus precedentes ainda nos anos 60, mas que, de fato, só começa a ser implantada nos anos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90, nos Estados Unidos, quando o tema ganha a atenção do grande público com a publicação de *Reinventing Government* e a adoção do *National Performance Review* pelo governo Clinton, e no Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 41).

A administração nas sociedades de classes tem sido utilizada por muito tempo como instrumento de poder nas mãos de uma minoria em que uma classe dominante detém os meios de administrar a fim de obter o domínio total da outra classe. Contudo, pode ser utilizada a favor das classes subalternas, visando uma transformação social; para isso, é necessário desenvolver suas potencialidades para tal fim.

Historicamente, como já tratado, o Brasil já experimentou alguns modelos de gestão pública, que podem se definir como um “[...] conjunto de práticas administrativas postas em execução pela direção de uma organização para atingir seus objetivos” (VENDRAMINI, 2007, p. 2).

Considerando essa perspectiva, os modelos de gestão pública, já vivenciados no Brasil, são conhecidos como patrimonialista, burocrático e gerencialista e a nova administração pública (gestão social).

Em uma breve retomada compreende-se que patrimonialismo, praticado pelo Estado absolutista²⁴, era aquele em que os governantes tratavam o Estado como patrimônio particular, característico da época colonial, contribuindo para o acirramento da confusão entre o que era público e o que era privado.

O Patrimonialismo é uma teoria política, definida pelo alemão Max Weber, como forma do exercício legítimo de poder político, cujo referencial teórico está ancorado no tipo de “dominação tradicional”.

Em sua visão, a obediência ao chefe político está assegurada por um dos sistemas de dominação legítima, quais sejam: a “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional”²⁵.

²⁴ Sistema caracterizado pela excessiva centralizada do poder nas mãos do rei, que recebia um amplo apoio da burguesia e da nobreza.

²⁵ Essas formas de dominação são denominadas por WEBER como sendo “tipos-ideais”, ou seja, um recurso metodológico que o cientista utiliza toda vez que necessitar de compreender um fenômeno formado por um conjunto histórico ou uma sequência de acontecimentos, os quais não podem ser encontrados na realidade – em seu “estado puro” –, mas que se situam apenas no plano da abstração teórica (ARON, 1999, p. 465).

Para Marini (2004) as primeiras notícias de organização governamental no Brasil remontam ao período da transferência da corte de Lisboa para o Rio de Janeiro, quando D. João constituiu os Ministérios de Negócios do Reino, de Negócios Estrangeiros e da Guerra e de Negócios da Marinha e Ultramar.

Segue dizendo o autor, que o aparelho do Estado nesse modelo funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os cargos eram considerados prebendas, que produz, como consequência, a corrupção, o clientelismo e o nepotismo. A estrutura administrativa caracterizava-se por sua simplicidade: poucos órgãos com muita abrangência. As funções de arrecadação, administração e distribuição da renda pública estavam a cargo do Erário ou Tesouro Geral e Público nos mesmos moldes do órgão existente em Portugal, desde 1761. Competia ao Real Erário a mais exata administração, arrecadação e distribuição da Real Fazenda deste continente e domínios ultramarinos.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (BRASIL, 1995, p. 15), assim refere-se a este modelo:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

Verifica-se que esta forma de gestão esteve por um longo período presente no ambiente político e administrativo do Brasil. Período em que o Estado era condutor central de toda a organização e provisão de qualquer ação pública. No entanto, privilegiava-se nesse modelo a garantia dos direitos da elite, constituindo vantagens e privilégios para alguns, a partir do poder estatal.

Demarca o fim, ao menos, como modelo dominante, uma vez que há os que afirmem a sua presença insistente em administrações atuais, com o advento do capitalismo ocorrido no início dos anos 30 do século XX, embora esse formato já vinha sendo contestado pela grande maioria.

Na tentativa de amenizar e/ou enfrentar os problemas ocasionados pelo modelo patrimonialista, inicia-se no Brasil, na segunda metade da década de 30 do século passado, o modelo de administração burocrática. O cenário brasileiro era

representado por um período de desenvolvimento centrado na industrialização com fortes tendências nacionalistas e centralizadoras.

Com o processo de industrialização inaugurado no país e conseqüentemente, o surgimento do Estado com características mais liberais reforçaram a necessidade de adoção de outro modelo que pudesse alterar o papel do Estado até então conhecido, dando assim abertura para o surgimento do modelo burocrático.

Tal modelo foi uma resposta para os abusos promovidos pela gestão pública no período do patrimonialismo, exigindo mudanças que pudessem superar os vícios deixados pelo modelo anterior.

Dessa maneira, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 15), destaca, em relação ao modelo de gestão burocrático, como aquele que:

Surge na metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou dominante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a Justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

Dentre os importantes avanços obtidos destacam-se: a adoção de orçamentos e planos, o instituto do concurso público e do treinamento sistemático em contraponto à cultura patrimonialista que seguia vigente. Outra importante iniciativa que começou a ganhar expressão a partir da década de 1940 foi a tentativa de institucionalizar a figura do planejamento governamental como ferramenta básica de gestão (MARINI, 2004).

O autor destaca, ainda, que o regime implantado após o golpe militar de março de 1964 encontrou dificuldades de operação da máquina pública devido ao

excesso de rigidez burocrática. O principal marco da reforma administrativa deste período foi à edição do Decreto-Lei 200²⁶ (para muitos, a primeira tentativa de implementação de uma reforma gerencial na administração pública brasileira) que aconteceu em 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e inspiração de Hélio Beltrão.

Quanto à crise da administração pública brasileira Bresser-Pereira (1996, p. 3-4) aponta que esta se iniciou:

[...] ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais. Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

A partir da década de 1980, com a crise financeira dos países desenvolvidos, a crise política dos governos autoritários dos países em desenvolvimento (ademais sua fragilidade econômica, marcada principalmente por um alto grau de endividamento externo e por altas taxas de inflação), e com o desmantelamento dos estados socialistas, o sentimento geral era de que o Estado como instituição estava em crise. E que, portanto, era necessário promover um processo de reforma (FLEURY, 2001).

A resposta dada pela sociedade brasileira à crise política do Estado foi, segundo Bresser Pereira, a sua transição democrática em 1985, e em 1988, sua consolidação através da aprovação da nova Constituição Federal.

²⁶ A primeira tentativa de implementar, no Brasil, a administração pública gerencial, deu-se em 1967 – Governo Castelo Branco - por intermédio do Decreto-Lei nº 200, que promovia uma radical descentralização da administração pública brasileira. O DL 200 promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviço para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como a instituição da racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios (SANTOS, 2003, p. 4).

Pautada em modelos adotados em alguns países como os do Reino Unido e Estados Unidos, a reforma gerencial no Brasil tem como ponto fundante a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, pensado e formulado pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que defendia a Reforma ou a Reconstrução do Estado como a grande tarefa política da década de 1990.

Embora não se possa discordar de Bresser Pereira em sua análise sobre o desenvolvimento do Estado brasileiro, suas críticas ao padrão de funcionamento estatal brasileiro visavam justificar uma reforma administrativa que culminaria com um reordenamento gerencial assentado nas premissas do Estado mínimo.

A gestão gerencial é considerada um modelo caracterizado por uma administração mais profissional e descentralizada, que se utiliza da racionalidade e responsabilidade pelos recursos públicos e, prima pelo desempenho e controle de resultados. A partir de então, verifica-se o surgimento da Administração Pública Gerencial,

[...] na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se, então, essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, p. 15-16).

Em linhas gerais a Reforma do Estado, segundo o Plano Diretor, previa dentre outros aspectos, reformas econômicas orientadas para o mercado, reforma da previdência social, inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo “melhor qualidade para os serviços sociais”, e reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

No entanto, tais premissas, se analisadas sob o referencial das políticas sociais públicas, revelam que o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado defende que:

O Estado deve estar fora do setor produtivo e usou do argumento de excesso do Estado na esfera produtiva para justificar a deterioração dos serviços públicos. É a tese de que o Estado tem que cuidar da área social,

do bem comum, como se, ao desregulamentar a economia, ele aumentasse sua capacidade de gestão na área do desenvolvimento social. Os dados sobre a atuação do governo FHC na área social evidenciam que esta tese não foi verificada empiricamente no Brasil (COSTA, 2006, p. 168).

Outra grande característica adotada por esse modelo era o fortalecimento da administração indireta realizada por meio da descentralização e da adoção de certa autonomia por parte das autarquias, fundações e empresas estatais, visando uma atuação mais ágil do Estado. Tendo como consequência, a transferência de diversas atividades para a administração indireta, na promessa de maior agilidade de operacionalização.

Para Bresser Pereira (1997, p. 53), a “Reforma do Estado é a reforma dos cidadãos e para eles está voltada, pois cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado”, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Segundo ele, cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e, portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo.

Mas, o principal motivo utilizado para a realização da reforma era de que com a globalização que trouxe consigo o aumento da competitividade entre os países, o modelo de gestão pública adotado anteriormente, a do tipo burocrático, já não respondia aos as necessidades da época e assim tornava-se obsoleto. Requerendo da administração pública “adotar uma abordagem gerencial, baseada na descentralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, na competição administrada e no controle social direto” (TENÓRIO e SARAIVA, 2006, p. 10).

Conseqüentemente, o que se assistiu no decorrer desse processo foi à diminuição da capacidade do Estado promovido por meio de uma grande redução do tamanho do Estado através de programas de privatização, terceirização e publicização²⁷.

²⁷ “Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio” (PEREIRA, 1996, p. 19).

Concordando com esse entendimento, recorre-se ao estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o qual revela que o processo de privatização dos serviços públicos - especialmente em água, saneamento e energia elétrica - e a adoção de modelos privados de administração nas áreas de saúde e educação aumentaram a exclusão social nos países em desenvolvimento e não contribuíram para o avanço nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Mesmo nos casos em que as privatizações acarretaram em algum benefício para os setores mais marginalizados, em geral, isso se deu com o financiamento do setor público. Em suma, o ator privilegiado neste processo foi o mercado e não a sociedade (PNUD, 2006).

O diagnóstico que reforçava a necessidade de Reforma era de que o Estado havia crescido muito em termos de pessoal e, principalmente, em termos de receita e despesa. Sendo assim, reformar o Estado significava, em primeiro lugar, redefinir o papel do Estado, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Nesses termos, o Estado reduz suas funções de executor e prestador de direitos e serviços e passa a assumir um caráter de regulador do sistema econômico e social, promovendo o desenvolvimento e integração do país ao mercado internacional. Promove parcerias entre o setor público e o privado, levando ao crescimento em potencial do setor público não-estatal.

Concorda-se, pois, com Costa (2006) ao afirmar que no Brasil, historicamente, se vê o Estado a favor da acumulação, negando o que deveria ser sua principal tarefa que é de regulador da distribuição da riqueza socialmente produzida.

Hoje o que se vê é um Estado em que se percebe presença ainda marcante de aspectos que nos remetem aos modelos aqui apresentados; alguns de maneira mais acentuada. No entanto, o pessimismo não deve tomar conta, uma vez que a sociedade brasileira tem sido autora de denúncias e manifestos contra privatizações, corrupção, nepotismo e outros, e compreendendo esta condição como processual pode-se inferir que se caminha em direção à eliminação gradativa dos sinais de patrimonialismo estatal na perspectiva da constituição de um Estado verdadeiramente democrático.

2.2 GESTÃO SOCIAL: tendência atual

Nos estudos e debates acerca das políticas sociais, na atualidade, variadas terminologias são empregadas para designar as categorias gestão social e gerência social, especialmente, no cenário neoliberal no qual vivemos, em que esse modelo de gestão tem se configurado como formato para a gestão pública na área social.

O termo gestão social tem seu surgimento recente no Brasil; a discussão em torno dessa categoria iniciou-se por volta de 1990. No entanto, até hoje se encontra em processo de conceituação, uma vez que se podem encontrar variedades significações que esse termo pode adquirir.

Assim, cabe aqui a missão de trazer alguns apontamentos que possam analisar as possibilidades de se realizar uma gestão social subsidiada na perspectiva democrática e emancipatória frente ao contexto hegemônico encenado pela tendência neoliberal, o qual evoca uma tendência economicista de mercado para interior do paradigma da gestão pública.

Lembrando que este termo surge a partir da reforma do Estado, como mecanismo de resposta no momento em que se implementa a reforma gerencial no Brasil, e essa nova forma se apresenta como um modelo de administração alternativo em curso. No entanto, na área das políticas sociais ainda não foi devidamente explorada.

Nas contribuições de Silva (2010, p. 31) acredita-se que:

[...] a expressão *gestão social* ganhou relevância, no entanto, precisamente no contexto da reforma do Estado, sob a égide do pensamento neoliberal, o que equivale dizer do deslocamento da gestão social da esfera público-estatal para a esfera privada, seja pela redução da ação do Estado, pela gestão compartilhada na forma de parcerias, pela transferência de responsabilidades ou – no caso de empresas – pela privatização *tout court*, como ocorreu na década de 1990.

Durante a construção deste debate quanto à gestão social, e na tentativa de relacioná-la ao sistema gestão da Política Pública de Assistência Social, encontramos estreita correlação, a partir das contribuições trazidas anteriormente, pois, assim como muitas políticas públicas, a Assistência Social também tem recorrido na sua operacionalização à esfera privada, através da rede prestadora de serviços socioassistenciais, o que demonstra, apesar de existirem posições contrárias, a desresponsabilização do Estado na condução desta importante política

pública, e é neste ponto que a gestão social se entrelaça neste estudo.

Como posto, a posição de Souza Filho (2006), a partir de sua definição sobre gestão social quando a reconhece como instrumento de universalização de direitos e uma das dimensões do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade emancipada, para além da lógica neoliberal, reforça-se aqui a compreensão de estarmos diante de uma dualidade de opiniões.

Para Carvalho (1999, p.19) “a gestão do social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos”. A política social, os programas sociais, os projetos são canais pelos quais são produzidas respostas a estas necessidades e demandas. Nesse sentido, a autora enfatiza o protagonismo da sociedade civil, no sentido da identificação das necessidades e demandas, assim como proposição e controle de ações e políticas, a serem assumidas pelo Estado.

Ao se analisar a administração pública, a partir da sociedade capitalista, e esta voltada às políticas sociais faz-se necessário compreender que:

[...] a experiência de administração pública no campo da distribuição (gestão social), além de contribuir com a expansão de direitos sociais, pode, também, favorecer a criação de estratégias e instrumentos para a gestão da produção no sentido geral e, dessa forma, ser um elemento fundamental para o processo de socialização da economia, a partir do desenvolvimento da socialização da política (SOUZA FILHO, 2006, p. 23).

Sendo assim, parafraseando Silva (2011, p. 18) a gestão social concebida como administração pública de políticas sociais, guiada por uma perspectiva de democratização, deve vincular seus fins numa orientação emancipatória, bem como, os recursos ao crivo da tida racionalidade emancipatória, ou seja, os princípios e diretrizes da política pública e as ferramentas gerenciais podem e devem ser norteados por uma racionalidade democrática e emancipatória.

Colaborando Dowbor (1999, p. 12-13) nos indica que:

[...] as tendências recentes da gestão social nos obrigam a repensar formas de organização social, a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolver pesquisas cruzando as diversas disciplinas, a escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários. Trata-se hoje, realmente, de um universo em construção.

Trata-se hoje, realmente, de um universo em construção. O autor segue pontuando que:

[...] isto não implica, naturalmente, que as políticas sociais possam se resumir à ação local, às parcerias com o setor privado, e à dinâmica do terceiro setor. A reformulação atinge diretamente a forma como está concebida a política nacional nas diversas áreas de gestão social, colocando em questão a presente hierarquização das esferas de governo, e nos obriga a repensar o processo de domínio das macroestruturas privadas que dominam a indústria da saúde, os meios de informação, os instrumentos de cultura (DOWBOR, 1999, p. 12).

Nessa direção, verifica-se esta tendência no marco da Política de Assistência Social, em particular, no seu modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social, a partir da garantia da gestão descentralizada e participativa por ela defendida, que tem revelado a coparticipação de entidades da sociedade civil, conhecidas como rede socioassistencial na sua operacionalização, reforçando a tendência aqui debatida.

Entende-se por Rede Socioassistencial, conforme Artigo 9º, parágrafo único, da NOB-SUAS 2012 como o “conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS”.

Acrescenta-se ao entendimento, a partir de Silva (2010, p. 143) que as organizações sociais:

Constituem estratégia de privatização, pelo repasse de recursos públicos a instituições privadas, pela possibilidade de contratação de servidores sem concurso público e pela desobrigação de cumprimento da Lei de Licitações, aplicável aos órgãos públicos.

A Constituição Federal de 1988, ainda nos ensaios do autor, trouxe o pacto federativo, que dentre outros dispositivos, dispõe sobre as diretrizes da descentralização, da municipalização e da participação popular. Características que se assemelham ao cenário que estamos apresentando, o qual vem colocando em destaque novos atores na responsabilização da implementação de políticas sociais e na divisão dessas responsabilidades entre os entes federados.

Passados mais de vinte anos de sua promulgação, o Brasil conta com uma Lei Orgânica, com uma Política de Assistência Social, e normativas que a regulam, além, de um sistema de gestão próprio que é norteado pelos princípios da CF/88, e assim, segue em direção aos preceitos da descentralização, da municipalização e da participação popular tanto em nível de formulação quanto de gestão das suas ações.

Silva (2010, p. 178) segue informando que a:

[...] despeito de todos os avanços da área, a Assistência Social brasileira ainda se ressentida da falta de unidade programática e operacional, e padece de uma débil sustentabilidade, da relutante e subalternizada inserção no elenco das políticas públicas, do orçamento residual, do caráter desconcentrador e não descentralizador da municipalização, e do restrito alcance social, estando muito aquém da cobertura universal.

No entanto, o termo municipalização para o autor vem sendo mal empregada na Assistência Social, por entender que o que vem ocorrendo é somente a transferência para os governos municipais de programas e serviços que ainda requerem contrapartidas orçamentárias, por compor elemento necessário na descentralização das ações.

As alterações introduzidas a LOAS (art. 6º) pela Lei Nº 12.435/2011, definem que a Assistência Social será organizada por meio do SUAS, caracterizado como um sistema descentralizado e participativo, que apresenta como objetivos a consolidação da gestão compartilhada, o cofinanciamento, a definição de responsabilidades e a cooperação técnica entre os entes federativos, a integração entre as redes pública e privada de serviços, a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social, a gestão integrada de serviços e benefícios, a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

Características estas, que confirmam alguns questionamentos apresentados, e que devem ser cuidados durante todo o processo de formulação e operacionalização da Assistência Social.

Apesar dos avanços, a consolidação do SUAS apresenta uma série de desafios, dentre eles o fortalecimento do seu processo de gestão, medido através de indicadores por meio do pacto de aprimoramento de gestão previsto em todo o seu aparato regulatório que serão apresentados na sequência deste estudo.

CAPÍTULO III - A NOVA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS

Neste capítulo reserva-se o debate mais aprofundado para uma melhor compreensão e análise da construção desse modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da Política Pública de Assistência Social, assim como, suas possibilidades e limites, considerando o contexto histórico no Brasil, já apresentado, e suas características na atualidade.

O SUAS hoje é considerado do ponto de vista legal, uma realidade presente nas diferentes instâncias governamentais, mas a realidade política, econômica, social e cultural brasileira se constitui num importante desafio para sua consolidação.

Desta maneira a sua implantação,

[...] expressa um momento histórico importante de afirmação de um campo próprio, com potencial estratégico para alargar a agenda pública na relação com as demais políticas e favorecer processos sociopolíticos dinamizadores da participação popular (SILVEIRA, 2007, p. 65).

Embora o aparato legal conquistado a partir da Constituição Federal de 1988 e pela LOAS em 1993 tenham impulsionado alterações significativas no campo jurídico formal dessa política pública, apreende-se que as inovações institucionais da Assistência Social desde a PNAS (2004) trazem o desafio de concretizar a Assistência Social enquanto política e sua realização como pública (RAICHELIS, 2010).

Ressalta-se que esses elementos inovadores contribuíram para a superação de padrões até então definidos como subalternos e que nada contribuíam para a afirmação de um formato institucional que favorecesse o processo de descentralização. Neste sentido, a PNAS por meio do SUAS articula eixos para o seu funcionamento em todo território brasileiro que se configuram pelos conteúdos: a matricialidade sócio-familiar; territorialização; descentralização político-administrativa; Cofinanciamento nas três esferas de governo; relação democrática entre governo e sociedade civil; controle social; qualificação dos recursos humanos; e os sistemas de gestão, monitoramento e avaliação.

O SUAS traz ainda consigo, uma nova lógica de organização de suas ações através da definição de níveis de complexidade – proteção social básica e especial,

o seu estabelecimento em território, considerando portes de municípios baseados em índices populacionais, e a centralidade de ações na família.

Nesse sentido, o presente capítulo tem a intenção de dar continuidade ao processo histórico de construção do SUAS no país enfocando suas principais características, conceitos, desafios e possibilidades de se tornar um sistema de gestão em potencial para todo o território brasileiro.

3.1 A NOVA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS: elementos constitutivos para sua construção, caracterização e efetivação.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993, inúmeros esforços tem sido dedicados na intenção de estabelecer de maneira efetiva a Assistência Social no campo do direito social. Durante toda sua trajetória esta política social, passou e vem passando por momentos de intensos avanços, desafios e retrocessos que se tornam parte integrante de todo processo social e histórico.

Há que se demarcar inicialmente, o grande avanço considerado o mais significativo nos últimos tempos para sua efetivação como política pública garantidora de direitos, que foi a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS em 2004, aprovada por meio da Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e publicada no Diário Oficial da União – DOU em 28 de outubro de 2004, resposta de um amplo debate e de movimentos ocorridos por todo Brasil. E que expressa, as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, a qual previa nesta aprovação a concretização do caminho que levasse à materialização da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/93. A PNAS/2004 vem redefinindo importantes alterações no que se refere ao campo da concepção, métodos e gestão dessa política de Seguridade em âmbito nacional, que é decisiva ao afirmar:

O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política. Desenhados de forma a fortalecer a democratização

da informação, na amplitude de circunstâncias que perfazem a política de assistência social, estas políticas e as ações resultantes deverão pautar-se principalmente na criação de sistemas de informação, que serão base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social, e na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial, com a definição de indicadores específicos de política pública (BRASIL, 2004, p.18).

A PNAS/2004 apresenta, ainda em seu texto, a indicação para a construção de um Sistema Único que fosse capaz de materializar em todos os Estados e municípios brasileiros o seu conteúdo.

Não há dúvidas que essas conquistas legais garantem à Assistência Social “um novo status [...] uma ressignificação, que a fizeram distanciar-se sobremaneira das práticas de ajuda anteriores, designadas impropriamente de assistência” (PEREIRA, 2002, p. 64).

Nesta direção, avalia-se que:

O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na Assistência Social. O SUAS está expresso no princípio constitucional do direito socioassistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado como seu dever e direito de todo cidadão, exigindo que se tenha como ponto de partida, ao âmbito da política social (SPOSATI, 2006, p.102).

Com a aprovação, em 2005, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, NOB/SUAS²⁸, pelo CNAS através da Resolução n. 130, em 15 de julho de 2005, o SUAS passa a ser o modelo de organização e gestão da Assistência Social a ser perseguido em todo território nacional, com visibilidade e enfoque na proteção social.

Corroborando, demarca Boschetti (2005, p. 10):

A criação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), representa um avanço na trajetória de construção das políticas sociais no Brasil, e em especial da política de assistência social. Regulamentada como direito social tardiamente, pela Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, e inserida na Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social, a assistência social expressa os paradoxos e as dificuldades de se garantir e consolidar direitos no Brasil.

O Sistema Único de Assistência Social é, portanto, o elemento fundamental

²⁸ Em 2012 foi aprovada a nova NOB/SUAS, através da Resolução do CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012.

para implementação da Política Nacional de Assistência Social, pois estabelece e define a assistência como política de proteção social aos que estão em situação de risco ou vulnerabilidade. Caracterizado como um

[...] sistema descentralizado, participativo e não-contributivo, que organiza e regula as responsabilidades das esferas de governo e da sociedade civil em relação à política de assistência social e afirma que a assistência social é uma política pública que compõe o sistema de seguridade social (PEREIRA, 2006, p. 9).

Assim, através dos seus objetivos a PNAS e o SUAS, vem construindo de maneira integrada com outras políticas sociais ações e serviços que possam promover uma verdadeira mudança no seu modo de enfrentar e garantir os mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais. Nesse sentido a atual Assistência Social, objetiva:

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

Como ponto de destaque nos objetivos apresentados destaca-se a afirmação na garantia de equidade no atendimento à população considerada usuária, a novidade das proteções afiançadas em níveis de proteção básica e especial dependendo da vulnerabilidade e/ou risco social que se apresente, e a indicação de se promover e garantir a convivência familiar e comunitária aos usuários, e por fim, porém, de extrema relevância para o entendimento desse novo momento histórico o qual vive a assistência social e a ampliação dos seus usuários.

Encontra-se na PNAS/04 e no SUAS não só a indicação dessa ampliação em relação aos usuários, mas ainda, a definição de seu perfil determinado pela condição em que se encontra diante das manifestações da questão social presentes em sua vida cotidiana tanto objetiva quanto subjetivamente demarcando que, dessa forma, constitui o público de atenção da assistência social:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

Parafraseando Couto (2010b), a PNAS e o SUAS ampliam os usuários da política, na perspectiva de superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como o idoso, o adolescente, a população em situação de rua, entre outros).

Contudo, há que se destacar em relação aos estudos de Couto (2010b, p. 49), que “[...] o SUAS deve proporcionar condições objetivas para que a população usuária da Assistência Social rompa com o estigma de desorganizada, despolitizada e disponível para manobras políticas eleitorais [...]”. Uma vez, que ainda nos deparamos com situações que nos levam a acreditar que esta realidade ainda não encontra-se presente nos dias de hoje, portanto, ao ampliar os seus usuários a Assistência também concomitantemente deve-se ampliar suas estratégias para seu enfrentamento.

Outro ponto relevante são as diretrizes trazidas pela PNAS/04 e pelo SUAS, a partir dos textos da CF/88 e a LOAS/93, sendo elas:

- I. Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

É evidente que, ao tentar de maneira objetiva sintetizar tais diretrizes, chama atenção à centralidade que o Estado retoma como protagonista na ampliação e

garantia de direitos sociais, em parceria com a sociedade e o controle social, direcionando sua atenção às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, bem como, responsabilizando cada ente federado à implantá-la e implementá-la, respeitando limitações de competência já estabelecidas na PNAS/04.

Já para sua organização o SUAS conta como base de sustentação de sua gestão como já afirmado: a matricialidade sócio-familiar, a descentralização político-administrativa e a territorialização, desenhando novas relações entre Estado e sociedade civil, financiamento, controle social, política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação, além do desafio da participação popular/cidadão usuário.

Em relação a essas bases, a matricialidade sócio-familiar aparece como elemento inovador na Política de Assistência Social, por romper, como já mencionado anteriormente, com a visão fragmentada que se tinha de seus usuários e, coloca à família como foco para todas suas ações. Porém, deve-se ter certo cuidado nessa questão para que não se produza excessos de competências e responsabilidades que não, necessariamente, sejam de exclusividade da própria família, deixando o Estado alheio a determinadas funções.

Sobre esse contexto salienta Antunes (1995, p. 13),

[...] atenção especial devem ter os gestores ao tratarem da centralidade, uma vez que, se não colocada no solo histórico como unidade de reprodução social, pode-se cair na armadilha de transferir do viés individualidade, centrado no sujeito, para um viés grupal, transferindo para a família a culpabilização da situação em que se encontra.

Já o eixo da descentralização político-administrativa e a territorialização referem-se necessariamente à responsabilização estatal e a importância de se democratizar suas decisões não só no aspecto político, mas, também, na destinação dos recursos financeiros. Uma vez que,

[...] a territorialização vinculada ao princípio da descentralização político-administrativa é um recurso utilizado para a leitura dos territórios no sentido da expressão das demandas locais e regionais e das respostas socioinstitucionais relativas aos direitos socioassistenciais e sua relação com os demais direitos (BATTINI, 2007, p. 67).

Deve-se, diante dessas características num ambiente neoliberal, atentar que nem todos os entes (estadual e municipal) encontram-se no mesmo patamar de

desenvolvimento, dependendo da consciência política da sociedade e do nível de envolvimento e responsabilização do controle social local. Pois, ainda se pode encontrar entes centrados em perspectivas tradicionais, conservadoras e burocráticas.

Essas situações constituem como desafios diários na preservação e manutenção dessa nova ordem, que, assim como desafiadoras, nos impõem atenções redobradas para que não se caía num reforço dos ideais neoliberais, os quais valem-se, com frequência, da descentralização como mecanismo apenas de repasse de obrigações.

Aliado ao elemento descentralização, outro fator que caminha junto é a territorialização, que na Assistência Social seu emprego, segundo Battini (2007, p. 67-68) permite afirmar que os territórios vividos expressam, essencialmente uma realidade social particular, relacionada a uma realidade geral em seus determinantes socioeconômicos, ideopolíticos e culturais e que explicita parte de suas demandas relativas às necessidades sociais por meio de indicadores considerando, ainda, a rede socioassistencial e, não menos importante, as forças sociopolíticas no sentido da organização e resistência de classe.

Logo, a territorialização tem se mostrado como um dos pilares na organização do SUAS, e assim, tem sido tratada como uma das estratégias para sua implantação, a fim de que os serviços se aproximem mais da população, possibilitando maior conhecimento das situações de vulnerabilidade e risco social, por meio do estudo e análise do cotidiano familiar e comunitário da população que vive no território, e por consequência, prevê-se uma intervenção mais qualificada na busca pela promoção e garantia da inclusão social de maneira mais concreta e próxima da realidade vivida.

É com base nesse entendimento que Yasbek (2004) ressalta como um dos aspectos positivos desse sistema, na incorporação das demandas da sociedade na área da assistência social, a noção de território e a centralidade da família e de sua proteção integral.

No entanto, será tratado com maior cuidado os eixos que estruturam esse Sistema Único de modo a contribuir no entendimento e identificação desses elementos na vivência profissional bem como, como esses tem sido efetivamente implementados no Brasil e em Mato Grosso.

Outro aspecto que se deve aqui mencionar e que também merece receber

maior tratamento, diz respeito à oferta de serviços socioassistenciais no âmbito do Sistema Único, por serem organizados e hierarquizados a partir de três referências: a vigilância social, a proteção social e a defesa social e institucional.

O sistema de vigilância social, para Sposati (2004) se pauta na compreensão da assistência social como política social responsável que deve detectar as situações de vulnerabilidade e de risco dos cidadãos e suas famílias, bem como informar as dimensões e característica dessas situações.

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

A intenção é de que o sistema de vigilância social consiga, através das informações requeridas, garantir a efetivação da Assistência Social, uma vez, que é por meio dela que se pode aproximar e conhecer a vida cotidiana dessas famílias. O território é, por definição, o local onde se vive, com potencialidades, vulnerabilidades e risco social. Sua identificação pode promover ações de monitoramento e prevenção das demandas apresentadas.

Ao se referir à proteção social do SUAS, traz-se para a discussão seus três elementos fundamentais e integrantes que são a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia; a segurança de convívio ou vivência familiar; e a segurança de acolhida.

Nessa direção, os serviços de proteção social tem como função promover determinadas seguranças à população usuária que possam prevenir e reduzir as vulnerabilidades e riscos sociais apontados pela vigilância social.

Há, ainda na dimensão da organização dos serviços de Assistência Social, a PNAS prevê a defesa social e institucional tendo por base a garantia aos seus

usuários do acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. Portanto, apresentam-se como direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS aos seus usuários:

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

Na discussão em relação à implantação e implementação do SUAS, tem tornado espaço de debates a definição de quais direitos socioassistenciais essa Política Pública deve garantir aos seus usuários. Nesse sentido, através de Sposati (2004, p. 179) reforçam-se alguns deles como:

O direito ao atendimento digno; o direito a informação sobre o funcionamento dos serviços; o direito ao tempo, de modo a acessar a prestação dos serviços com reduzida espera; o direito do usuário ao protagonismo e o direito a oferta qualificada de serviço.

Porém, não devemos perder de vista a contribuição trazida por Couto (2004) através dos estudos de Freitas (2007) em que estabelece e reafirma o direito social como um produto histórico construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações de institucionalidade da sociedade de mercado, para incorporar o atendimento de suas necessidades sociais à vida cotidiana.

Nesse sentido, Freitas (2007) indica que “o objeto dos direitos econômicos e sociais são políticas públicas ou programas de ação governamental, que visam suprir carências sociais. Os titulares desses direitos são os grupos carentes ou despossuídos – como sujeito coletivo, ou individualmente e o Estado ou os particulares que detêm o poder econômico, o sujeito passivo de tais direitos”.

A Assistência Social conta com previsões normativas para garantir e afiançar direitos socioassistenciais na gestão e operacionalização dos seus serviços, programas e benefícios. Para tanto, reconhece sua base estrutural trazida a partir

da experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), já em curso no território brasileiro, de onde emerge outra grande novidade na Política de Assistência Social brasileira na busca pela garantia de direitos aos seus usuários, que é a intenção de tratar e separar as demandas por níveis de complexidade, sendo elas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial estratificada em serviços de Média e Alta complexidade.

Aliado aos níveis de proteção, básica e especial, o SUAS traz como prerrogativa de funcionamento o estabelecimento de unidades de base territorial por proteção de modo a garantir proximidade, rapidez e eficiência na prestação de serviços à população usuária.

Como unidade física de atendimento, a proteção social básica dispõe do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, definido como uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. É responsável pela organização, coordenação, execução e oferta de serviços socioassistenciais de proteção social básica local da Política de Assistência Social, atuando diretamente com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário.

No atendimento da Proteção Social Especial de Média complexidade tem-se os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, que visam à orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, e oferta serviços especializados e continuados à famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violência (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, etc.). Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

Ainda, em relação à Proteção Social Básica, encontram-se claramente explícitos no conteúdo da PNAS/2004 seus objetivos que são o de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Neste nível, os serviços têm por referência o acompanhamento de grupos e

famílias em determinado território que estiverem sob situação de vulnerabilidade, operados pelos CRAS, responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais continuados, benefícios assistenciais e eventuais, projetos de inserção produtiva, e outros.

A Proteção Social Especial, por sua vez, tem por objetivos definidos pela PNAS/2004, o de prover atenção socioassistencial à famílias e indivíduos 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, em situação de rua, dentre outras. Neste nível encontramos a subdivisão dos serviços dependendo do grau de risco vivido, em média e alta complexidade.

Essa condição a qual insere a consolidação dos serviços inerentes à Proteção Social na área da Assistência Social, por nível de complexidade prevista pelo SUAS, demonstra uma garantia para o indivíduo que se encontra ou está suscetível a vulnerabilidades e riscos sociais.

Conseqüentemente, o contexto do SUAS indica visibilizar um conjunto de direitos sociais públicos, provenientes de um direito natural que remete ao bem-estar, sem a existência de pré-requisito para a garantia da cobertura de vulnerabilidades e redução de riscos sociais (SPOSATI, 2006).

Portanto, deve-se perseguir a afirmação dos direitos socioassistenciais previstos na Política de Assistência Social, devendo essa categoria ultrapassar o campo das ideias e da discussão, para se tornar elemento central na gestão e operacionalização de suas ações, buscando assim, sua implementação e efetivação como política pública garantidora de direitos, superando dessa maneira, as práticas conservadoras orientadas na lógica do favor e na invisibilidade dos usuários como sujeitos de direito.

Outra característica que merece destaque nesse novo modelo de gestão é o pacto federativo, que prevê e define responsabilidades às três esferas governamentais (União, Estados e Municípios). Sendo construído por meio de uma nova lógica de organização das ações, em que programas, projetos e benefícios são estruturados por níveis de complexidade, tanto para a Proteção Social Básica como para a Proteção Social Especial (média e alta complexidade), constituindo-se numa rede de serviços hierarquizada, tendo como referência o território (regiões e portes de municípios).

Constata-se, pois, que este novo sistema de gestão da Política de Assistência Social leva em conta a diversidade que permeia os entes federados e sua população, urbana e a rural. Define níveis de gestão dos municípios de acordo com a proteção social que é ofertada (básica e especial). Normatiza os padrões de serviços exigindo qualidade no atendimento de indicadores de avaliação e nomenclaturas, bem como as funções de proteção social, defesa social e institucional e vigilância social.

O SUAS ainda, prevê o fortalecimento dos instrumentos de gestão, garante orçamento nas três esferas de governo, define critérios de partilha dos recursos financeiros para estados e municípios, regulamentando a sua aplicação de maneira correta e consciente, possibilitando que os fundos, planos e conselhos realizem relações permanentes. Define indicadores, além do monitoramento e avaliação da política de Assistência Social em todos os Estados e municípios brasileiros.

3.2 NORMATIVAS QUE REGULAM O SISTEMA DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Política de Assistência Social, assim como, toda política pública é norteada por legislações, normas, resoluções que dão toda base de sustentação, gestão e execução de suas ações.

O ano de 2004 foi marcado pela elaboração da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que propunha a implantação de um modelo de gestão que fosse capaz de contribuir com a consolidação da política pública de Assistência Social, na direção da afirmação dos direitos sociais.

A partir desse momento histórico para a Política de Assistência Social, que data dos anos de 2004 e 2005, com a implantação e implementação da nova Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), respectivamente, emerge um novo modelo de gestão a direcionar para a organização das ações públicas de Assistência Social, e inaugura uma nova forma de financiamento pautado no fortalecimento das instâncias de controle desta política pública.

Por isso, reserva-se parte deste estudo para se conhecer e compreender as normativas que regulam e balizam a operacionalização e gestão da Assistência

Social desde 2004.

Não é intenção desta seção, realizar apenas um relato descritivo, mas, elucidar, de maneira significativa, os marcos regulatórios presentes no processo de construção do SUAS, iniciado com a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 e sua alteração em 2011, através da Lei 12.435, a Política Nacional de Assistência Social de 2004, A Norma Operacional Básica do SUAS em 2005, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS de 2006, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais do SUAS e o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS ambos de 2009, a Lei 12.435 que altera a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, e a Norma Operacional Básica do SUAS nº 02 aprovada em 2012.

Na leitura dos Relatórios de gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do MDS – Ministério do Desenvolvimento Social, em especial o de 2005, encontra-se em seu texto a referência que aponta como um dos atos mais significativos desse processo inicial de implantação da nova Política de Assistência Social como sendo a aprovação da NOB/SUAS de 2005. Sua legitimidade pode ser constatada pelo fato de que sua aprovação contou com a participação de aproximadamente 1.500 pessoas, após uma intensa e comprovada articulação e debate em todo o país.

A aprovação da NOB/SUAS foi precedida pela sua pactuação entre a representação dos gestores municipais (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), dos gestores estaduais (Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social – FONSEAS) e do gestor federal, no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, constituindo fortemente um pacto federativo para a implantação do SUAS (BRASIL, 2005).

A NOB/SUAS de 2005 representa um momento significativo no processo de implantação desse sistema, na medida em que estabelece um conjunto de regras que disciplinam a operacionalização da Assistência Social e a transição do antigo para o novo modelo. Aprovada pela Resolução nº. 130 de 15/07/05 – CNAS, essa norma regulamenta o disposto na PNAS e constrói as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Também estabelece níveis de gestão para que os municípios acessem recursos federais na perspectiva de associar gestão e financiamento, definindo requisitos, responsabilidades e incentivos para cada nível de gestão (BRASIL, 2005).

A NOB/SUAS 2005 tem como fundamento primeiro a qualificação dos mecanismos que auxiliam na gestão da Assistência Social como: Plano, Orçamento, Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação, etc. Além de privilegiar os espaços de articulação, pactuação e deliberação do sistema descentralizado e participativo da assistência social, como também, normatiza critérios de partilha e transferência de recursos, assim como, o formato a ser seguido do cofinanciamento.

Corroborando Freitas (2007, p. 63) ressalta que:

Marcando esse momento contemporâneo da política, não se pode desprezar o papel que instrumentos normativos impõem como é o caso da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), aprovada em julho de 2005, que, como instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social/2004, disciplina sua gestão pública, ao mesmo tempo em que parâmetro seu funcionamento, em todo território nacional.

Segundo a SNAS (2005), foi com a aprovação da NOB/SUAS, que várias ações foram desencadeadas na direção da implantação do SUAS: construção de Sistema de Informação; início do processo de definição de indicadores de gestão e de resultado (alcance) da política; taxa de Vulnerabilidade Social destinada a medir a vulnerabilidade das populações como critério de partilha de recurso; elaboração de Cadastro das Entidades de Assistência Social; pesquisa, para identificar os serviços prestados por instituições públicas e entidades de assistência social, os equipamentos, os trabalhadores da área, (por intermédio do censo IBGE), entre outras ações estratégicas.

Esta normativa serviu de guia para a assistência social por cerca de sete anos, sendo alterada e aprovada em 2012, a NOB/SUAS nº 02, adequando-se às transformações, avanços e tropeços surgidos durante o processo de implantação do SUAS nos estados e municípios brasileiros.

Em termos gerais, a NOB/SUAS 2005, apresentava alguns elementos que se faziam necessários aprimorar para que a gestão do Sistema ampliasse suas ações. Naquele momento, em 2005, quando se implantava essa nova forma de gerir a política aquela normativa se apresentava suficiente, porém, hoje com as alterações e avanços já alcançados requeria novas regras para sua efetivação.

No entanto, ao se analisar a normativa de 2005 já se podia notar algumas ausências naquela quadra da história, dentre elas “[...] o papel da gestão estadual no

âmbito da Política de Assistência Social tem se apresentado como uma questão problemática” (FREITAS, 2007, p. 103).

Para sustentar tal afirmação a autora utiliza-se das contribuições de Carvalho (2006, p.127) ao afirmar que:

[...] na esfera da descentralização administrativa da política permanece desde a LOAS, em 1993, uma certa indefinição quanto à função do gestor estadual e que essa característica parece persistir na regulação atual – NOB/SUAS/2005 - provocando um certo esvaziamento de suas funções.

Ainda acrescenta, que o papel dos estados está claramente subsumido e secundarizado no SUAS. Ora são chamados para operar serviços de alta complexidade, ora para atuar nas bordas da política como capacitador de recursos humanos.

Assim, Freitas (2007) ressalta que para a Carvalho (2006), o modo como o SUAS está normatizado não oferece margens à inovação e protagonismo dos entes federados, fortalecendo, deste modo, uma cultura política centralizadora.

Freitas (2007), ainda traz outra valorosa contribuição ao utilizar-se de Sposati (2006), que, por sua vez, concorda com os estudos de Carvalho (2006) sobre a inexpressiva presença do estado na gestão da Política de Assistência Social, não considerando, pois, as legislações referentes à política responsáveis por esta inexpressividade. Para a autora, nos anos que se seguiram a aprovação da LOAS as esferas estaduais não foram capazes de propor planos estaduais inovadores, tampouco alterações significativas nos orçamentos, no máximo, preocuparam-se com eventuais programações particulares de seus governos.

Por outro lado, deve-se reconhecer a importância da NOB SUAS 2005 no processo de efetivação da Assistência Social na perspectiva do direito, pois, fundamenta-se como a grande responsável pelos significativos avanços conquistados, dentre eles, destacam-se a implantação de Pisos por Proteção para o financiamento da Assistência Social, bem como, o respeito pela diversidade social, política, econômica e cultura existentes no país.

O SUAS, nesta perspectiva, ainda que consagrado como o modelo de gestão, apresentava outras falhas, em especial, no tocante aos Recursos Humanos que pudessem dar conta da gestão e operacionalização do sistema. A política de Recursos Humanos constitui-se como um dos eixos estruturantes deste Sistema.

Nesse sentido, no ano de 2006 deflagra-se uma série de debates em âmbito nacional relativo à Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS (NOB-RH/SUAS).

Aprovada pelo CNAS, a Resolução Nº 269, de 13 de Dezembro de 2006, se apresenta como mais um marco inovador e desafiador para todos os estados e municípios brasileiros, que por muitos anos viveram sem nenhuma indicação que garantisse uma equipe mínima e com formações em áreas específicas, ainda que esta dimensão permaneça, nos dias atuais, como um enorme desafio.

Para a SNAS (2006) esta normativa constitui-se num primeiro esforço desta área ao delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais, o que não esgota as possibilidades de aprimoramento desta Norma. Compreende-se que:

Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS (BRASIL, 2011A, p. 17).

Por muitos anos assistência foi tratada de maneira marginalizada quanto à gestão do trabalho, em especial, a composição de uma equipe que pudesse operar na sua gestão e operacionalização, ficando a mercê de profissionais advindos de outras políticas públicas, como da saúde e educação. Isto é posto, também, segundo Silveira (2011, p. 18), porque:

[...] o cenário da gestão do trabalho na assistência social é, em parte, justificado pela forma como as políticas públicas foram implementadas no Brasil, especialmente pela incidência da programática neoliberal na década de 1990, resultando em restrição de direitos e redução da presença estatal, além do mero descolamento de responsabilidades entre as esferas de governo, levando a uma espécie de pragmatismo federalista.

Considera-se, portanto que,

[...] a efetivação da NOB-RH/SUAS representa a possibilidade da superação das práticas e concepções que associam a assistência social ao campo do improvisado, do voluntariado e da desprofissionalização, aponta-se também os desafios por seu conteúdo contrapor-se a lógica político-econômica da flexibilização e precarização dos vínculos empregatícios (COUTO, 2010b, p. 235).

Para, efetivamente, estabelecer em âmbito nacional a gestão do trabalho, a NOB-RH apresenta: os princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; equipes de referência; diretrizes para a política nacional de capacitação; diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários; diretrizes para entidades e organizações de assistência social; diretrizes para o Cofinanciamento da gestão do trabalho; responsabilidades e atribuições dos gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; organização do cadastro nacional de trabalhadores do SUAS - Módulo CADSUAS; controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS; e regras de transição.

Nesses termos Silveira (2011, p. 13) considera que:

[...] o cenário histórico de precarização das condições do trabalho no âmbito da política pública de assistência social e os processos recentes que expressam os compromissos institucionais pela estruturação da gestão do trabalho, em seus mecanismos regulatórios, estratégias e instâncias, configuram uma conjuntura propícia à indução da qualificação permanente das condições de trabalho e das respostas técnicas e éticas na prestação dos serviços e no desenvolvimento das funções de gestão.

Mas, dentre os princípios garantidos na NOB-RH, dá-se destaque, aqui, aos que garantem equipes de referência em âmbito estadual e municipal e a Política Nacional de Capacitação para os trabalhadores do SUAS. Na referida normativa a equipe de referência é entendida como:

Aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica e especial, levando em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006, p. 19).

Na intenção de desmistificar quem realmente comporia essa equipe de referência, o CNAS através da Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, reconhece diversas categorias profissionais de nível superior que podem conforme especificidade dos serviços tornar trabalhadores do SUAS, como o Antropólogo; o Economista Doméstico; o Pedagogo; o Sociólogo; o Terapeuta ocupacional; e, o Musicoterapeuta, ou aqueles que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social; Psicólogo; Advogado; Administrador; Antropólogo; Contador; Economista; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo e Terapeuta

Ocupacional.

Porém, a realidade ainda presente tanto em âmbito estadual como municipal, em garantir a presença desses profissionais de maneira efetiva não é uma realidade, pois ainda contam com um reconhecido número de profissionais com vínculos precarizados e com alto nível de rotatividade que interfere diretamente na qualidade da oferta dos serviços de assistência social junto aos seus usuários.

Dessa forma, comenta Carvalho e Silveira (2011, p. 166) que “avanço e consolidação da Política de Assistência Social implica que os trabalhadores alcancem sua dignidade no trabalho, superando a precarização, em diferentes nuances nas metamorfoses do mundo do trabalho”.

Essas limitações que, por conseguinte, afetam a Política de Educação Permanente, importante eixo estrutural da NOB-RH, têm se apresentado como um desafio diário acirrado, também, pela problemática da rotatividade, tornando-se um obstáculo a ser ultrapassado na gestão da Assistência Social. No entanto, apesar das dificuldades em se qualificar e capacitar seus trabalhadores, o SUAS tem perseguido essa meta, devido a promessa em se efetivar a gestão do trabalho.

Assim, estabelece em 2011, a Política Nacional de Capacitação do SUAS, em formato preliminar, fruto de esforços na busca pelo rompimento,

[...] com o modelo tradicional de capacitações pontuais, fragmentadas e desordenadas, demandando, assim, patamares formativos progressivos, visando garantir acesso aos conteúdos basilares e avançados, na direção da superação de práticas profissionais conservadoras, potencializando o desenvolvimento de competências e atitudes orientadas pelos princípios e diretrizes do SUAS e por orientações éticas e técnicas, com consequente difusão de conhecimentos e práticas exitosas que sinalizam intervenção profissional qualificada e melhoria na qualidade dos serviços e na vida de seus usuários (BRASILa, 2011, p. 11).

Segue então o SUAS, na busca pelo reconhecimento e cumprimento das prerrogativas contidas na NOB-RH, para que esse sistema caminhe rumo ao seu incremento e aperfeiçoamento legal e institucional junto aos entes federados. Reforçando que a base legal é necessária, porém, a sua implementação depende da vontade política dos gestores e do reconhecimento da política de recursos humanos do SUAS por parte dos seus trabalhadores. Portanto, essa Norma “trata-se de esforço para posicionar a Assistência Social em um sistema único e reorganizar e reestruturar um quadro de trabalhadores para a área” (FREITAS, 2007, p. 69).

No tocante aos alcances regulatórios do SUAS, surge, também, como reforço normativo, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais aprovada pelo CNAS, através da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 e o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS, aprovada por meio da Resolução da CIT nº 07 de 10 de setembro de 2009.

Verifica-se através do Relatório de Gestão 2009 da SNAS, que a Tipificação Nacional é entendida como o documento que visa à padronização em todo Brasil dos serviços ofertados pela assistência social, além de demarcar o momento em que estabelece identidade a todos os serviços dessa política, todos recebem nomenclatura própria e comum em todos os estados, Distrito Federal e municípios brasileiros, na intenção de facilitar não só sua identificação como também a compreensão de seus objetivos, funções, e possibilidades de provisões e aquisições pelos usuários.

Na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), os serviços também seguiram a organização por níveis de complexidade do sistema por meio de uma matriz padronizada que traz o nome de cada serviço; descrição; usuários; objetivos; aquisições dos usuários; condições e formas de acesso; período de funcionamento; abrangência territorial; articulação em rede; impacto social esperado; bem como remissão às leis que regulamentam serviços e benefícios.

Neste cenário de regulamentações que balizam o avanço do SUAS, a tipificação se mostra no tempo como importante referência para gestores e trabalhadores dessa política, no que diz respeito à implementação e adequação dos serviços culminando com as normativas aqui já mencionadas.

No entanto, a padronização requerida no texto da Tipificação exige maior delimitação e conformidade dos serviços oferecidos, não só pela gestão direta como também pela rede privada socioassistencial. Dessa forma, cabe à gestão pública, responsável pela condução da Política de Assistência Social, a função de garantir, em conjunto com as instâncias de controle social, a observância e obediência aos padrões exigidos.

Em documento do IPEA (2007) nos é apresentada outra questão que se mostra como estratégica e, ao mesmo tempo, problemática na implementação da tipificação ao repercutir diretamente no financiamento. Isto porque, a adequação dos serviços envolve um custo, ao mesmo tempo em que se cria uma expectativa no âmbito da gestão da política de que, para que a tipificação se realize há de que se

mobilizar alterações no cofinanciamento. Contudo, até novembro de 2010, não houve nenhuma alteração nos mecanismos de repasses federais como reflexo da tipificação.

Entretanto, convém destacar que o projeto de nova norma operacional básica, em discussão na CIT, prevê um novo arranjo de financiamento da política, no qual incentivos à qualificação dos serviços conforme a tipificação poderão ser contemplados. O novo padrão em debate prevê a adoção de cofinanciamento por blocos, entre os quais está previsto um bloco de gestão, cuja finalidade é oferecer apoio financeiro ao aprimoramento da prestação dos serviços, contando, inclusive, com um componente designado para a implantação – e a qualificação – de ações e serviços. Portanto, em que pese a tipificação não ter provocado uma imediata alteração no cofinanciamento federal, ao que tudo indica, parece que ela está sendo considerada na construção do novo modelo de financiamento do SUAS.

Conseqüentemente, a Tipificação só terá resultados positivos se os entes federados empreitar esforços para seu pleno estabelecimento tanto na gestão pública quanto na rede privada, pois, somente por esta via é que se conseguirá assegurar padrões mínimos de qualidade na oferta dos serviços à população usuária.

Ainda em 2009, e como elemento complementar no avanço dessa qualidade estabelece-se em nível nacional o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, aprovado por meio da Resolução CIT Nº 7 de 10 de setembro de 2009, o qual apresenta procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, do Benefício de Prestação Continuada e Benefícios Eventuais, especialmente das que apresentam sinais de maior vulnerabilidade.

O Protocolo tem como objetivo primeiro dar rumo ao planejamento e a execução de ações voltadas a essas famílias, orientadas pela perspectiva da Vigilância Social, uma vez que é a partir do processamento e análise das informações que será feita a identificação destas famílias, assim como sua localização no território, viabilizando a busca ativa e a inserção das mesmas nos serviços socioassistenciais do SUAS.

No entanto, a implementação cotidiana desse protocolo nas unidades e serviços de assistência social tem sido, ainda, um grande desafio, uma vez, que

requer um diálogo diário entre a equipe de referência responsável pelo acompanhamento dessas famílias com a equipe responsável pelo CADÚNICO, no sentido de manter atualizada a relação das famílias presentes no território de abrangência, e essa dinâmica deve ser perseguida pelos gestores para que realmente se alcance as recomendações contidas no referido Protocolo.

Nesse sentido, sobre a Tipificação Nacional, Brasil (2009, p. 6) espera que:

[...] esse instrumento de gestão contribua com a inclusão das famílias e indivíduos beneficiárias dos programas de transferência de renda e benefícios nas políticas sociais brasileiras. O acesso a essas políticas é um direito da população, garantir o acesso é dever do estado.

Na luta pela efetivação do aparato regulatório, surge em 2011, a necessidade de propor alterações na LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social, Lei 8.742, aprovada em 1993. Por meio da Lei 12.435, aprovada em 06 de julho de 2011, altera-se a lei originária de modo a garantir à Assistência Social o seu lugar legal no tempo do SUAS.

As alterações realizadas demonstram a mobilização ocorrida em todos os estados brasileiros, que promoveram diversos espaços de discussão em relação às propostas contidas no Projeto de Lei 189 de 2010, conhecido como PL SUAS. O SUAS, regulamentado pela Lei 12.435, representa, efetivamente, possibilidades de construir uma política pública pautada na prerrogativa dos direitos sociais.

Além da inclusão e garantia desse novo modelo de gestão da Assistência Social na LOAS, merece destaque, ademais, outras inovações acrescentadas a partir das sugestões advindas de todos os estados brasileiros, por meio dos atores que pensam e operacionalizam a Assistência Social: a consolidação das unidades públicas estatais de Assistência Social, os CRAS e CREAS; o fortalecimento das instâncias de controle social; alterações nos requisitos de composição familiar do BPC – Benefício de Prestação Continuada ao incluir parentes desde que residam no mesmo domicílio e que possuam obrigação alimentar. Essa possibilidade evidencia a incorporação dos diferentes conceitos de família no acesso aos benefícios assistenciais.

Nesse sentido, a introdução do SUAS na Lei Orgânica é elemento fundamental na melhoria da gestão da assistência social por melhor demarcar as responsabilidades dos entes federados e assegurar ao SUAS sua continuidade

como sistema público.

Neste percurso, destaca-se, ainda, como de igual relevo a aprovação em 2012, da Resolução do CNAS nº 33, de 12 de dezembro, que institui uma nova Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2012) atualizando A NOB de 2005, com o objetivo de aprimorar a gestão do SUAS qualificando os serviços, por meio do fortalecimento dos Conselhos, Planos e Fundos Municipais de Assistência Social, e, desse modo, promover de maneira sistemática a instituição de uma cultura de planejamento e acompanhamento continuados.

A NOB-SUAS 2012 estabelece como princípios organizativos, mais claros e definidos para o SUAS, conforme seu artigo 3º:

- I. universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;
- II. gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso;
- III. integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- IV. intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais;
- V. equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Como já mencionado, esta nova NOB-SUAS apresenta-se com um caráter mais estratégico, com direções bem definidas, dando um peso valorativo ao planejamento das suas ações, monitoramento e avaliação dos serviços concentrados na busca pela qualidade dos serviços e, ainda, o respeito às diversidades e necessidades dos territórios a serem considerados na pactuação do financiamento.

Aponta diretamente para os órgãos gestores desta Política caminhos a serem necessariamente seguidos, para a garantia de uma gestão participativa e, verdadeiramente, descentralizada. Estabelece que as gestões devam contemplar nas estruturas organizacionais das Secretarias setor responsável pela Vigilância Social, além, de estabelecer o funcionamento efetivo da gestão do trabalho, em especial, a Educação Permanente dos trabalhadores do SUAS e, ainda, valorizar o

Plano de Assistência Social como “instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS” (BRASIL, 2012, p. 11).

Quanto a essa exigência, há que se registrar, aqui, que nos primeiros anos de implantação e implementação do SUAS em Mato Grosso balizados pela NOB-SUAS 2005, identificamos quando de nossa intervenção profissional que muitos municípios deixaram de construir e elaborar o seu Plano Municipal por entenderem que o Plano de Ação disponibilizado no sistema SUAS WEB do MDS era instrumento substitutivo; esse entendimento equivocado era compartilhado pelo órgão gestor estadual.

Outro destaque necessário e presente na NOB-SUAS 2012 em seu artigo 20, parágrafo único é o apontamento da realização de diagnósticos, por este ter como base,

[..] o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades (BRASIL, 2012, p. 11).

No entanto, acredita-se que este elemento até neste momento de implementação do SUAS, não foi tratado pela gestão estadual e municipal como um dos elementos centrais na busca pela concretude dos objetivos da Assistência Social, pois, como constatado a partir de nossa experiência profissional na Secretaria de Estado de Assistência Social de Mato Grosso, a vontade e necessidade de implantar serviços e unidades por parte dos municípios e do próprio estado eram tão emergentes que não havia discussão e nem tampouco orientação mais direcionada para a realização de diagnóstico. O que se via era a implantação de unidades como CRAS e CREAS em territórios que não atendiam as orientações previstas na PNAS, situação que poderia ter sido diferente se o caminho indicado pela gestão nacional e pela PNAS e NOB-SUAS 2005 fosse observado. Mas, o que se observou foi um processo açodado de implantação e estabelecimento de unidades de base em resposta à exigência do cumprimento de requisito de habilitação, pois, à época, o objetivo primeiro da gestão estadual era a habilitação de todos os 141 municípios em um dos níveis de gestão (básica e plena), não deixando assim nenhum município sob sua responsabilidade.

Nesse sentido, corroborada pelos estudos de Pereira (1996) percebe-se que como política pública a Assistência Social é programa ou estratégia de ação que diz respeito a um conjunto de mecanismos e procedimentos mediante os quais se elabora a agenda que se constitui pauta de prioridades políticas a ser postas em prática de forma planejada e escalonada no tempo, o que requer: formulação política; tomada de decisão; determinação de objetivos e critérios; identificação e comparação de alternativas que, por sua vez, vão exigir pesquisas e diagnósticos para subsidiar escolhas e decisões; avaliação para aferir impactos associados às decisões e, principalmente, definição precisa de recursos.

Uma questão também renovada pela NOB-SUAS 2012 é em relação à habilitação dos municípios ao SUAS, processo antes com fortes características cartoriais e burocráticas, diz respeito às requisições para permanência na habilitação do SUAS condicionada à utilização de indicadores subtraídos do Índice de Desenvolvimento do SUAS, o ID SUAS²⁹, em conjunto com o estágio de organização do Sistema em âmbito local, estadual e distrital.

Nesse sentido, a NOB-SUAS 2012, define em seus artigos 29 e 30:

Art. 29. Os níveis de gestão correspondem à escala de aprimoramento, na qual a base representa os níveis iniciais de implantação do SUAS e o ápice corresponde aos seus níveis mais avançados, de acordo com as normativas em vigor.

Art. 30. Os níveis de gestão são dinâmicos e as mudanças ocorrerão automaticamente na medida em que o ente federativo, quando da apuração anual do ID SUAS, demonstrar o alcance de estágio mais avançado ou o retrocesso a estágio anterior de organização do SUAS.

Dessa maneira, o nível de gestão será avaliado a partir do ID SUAS, porém, tendo como subsídio o pacto de aprimoramento da gestão firmado entre os entes federados, a cada quatro anos, definindo e comprometendo prioridades e metas na CIT e aprovados pelo CNAS. A NOB-SUAS 2012, entende que:

[...] o acompanhamento e a avaliação do Pacto de Aprimoramento do SUAS tem por objetivo observar o cumprimento do seu conteúdo e a efetivação dos compromissos assumidos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a melhoria contínua da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, visando à sua adequação gradativa aos padrões estabelecidos pelo SUAS (NOB-SUAS, 2012, Artigo 33) .

²⁹ Conforme parágrafo primeiro, Artigo 28, da NOB –SUAS 2012, o ID SUAS será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, sistemas de rede SUAS e outros sistemas do MDS.

Em relação ao financiamento a inovação se dá diante da proposição de se estabelecer quatro blocos de financiamento³⁰, a partir dos níveis de proteção sendo: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão do SUAS, Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, e ainda outros conforme regulamentação específica. Essa dinâmica contribui em termos, pois ao mesmo tempo em que extingue aquele emaranhado de pisos de financiamento, previstos na NOB-SUAS 2005, os quais, por sua vez, produziam uma série de dúvidas e confusões nos gestores municipais quanto sua gestão financeira, por outro lado, essa nova junção dos serviços tipificados por proteção, requer dos Estados e Municípios maior atenção na movimentação do financiamento para que não ocorram saldos financeiros sem utilização ou até gastos indevidos.

Há que se reconhecer, pois, que a Norma Operacional Básica do SUAS, inaugurada em 2012, representa uma nova fase na consolidação do SUAS em todo os municípios e Estados brasileiros, por expressar o amadurecimento não só do sistema, mas, em especial, dos sujeitos que participam de sua gestão, controle e operacionalização.

³⁰ No artigo 56, parágrafo único, da NOB-SUAS 2012, entende-se por Bloco de Financiamento o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão, na forma definida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

CAPÍTULO IV - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM MATO GROSSO

“O presente esta carregado do passado, mas ao mesmo tempo está sempre grávido das possibilidades do futuro”.

(Leandro Konder)³¹

Esta seção tem por objetivo trazer à baila elementos que possam contribuir com a análise proposta por esta pesquisa que toma como objeto de estudo o processo de construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social no Estado de Mato Grosso. Para perseguir sua realização torna-se relevante demarcar o papel e o desempenho da gestão estadual no período de 2005 a 2012 em Mato Grosso, o qual corresponde aos primeiros passos dados para a implantação do SUAS no Estado.

Para o cumprimento dos objetivos, se impôs como condição inicial, apresentar algumas particularidades históricas desta política no Estado, retratando o processo de sua construção como política pública de direito. A intenção é de que estas informações contribuam para a identificação de elementos de atraso ainda presentes na contemporaneidade, bem como, sua caracterização segundo os preceitos normativo-legais vigentes, recuperando o papel da gestão estadual na condução da Assistência Social em tempo de SUAS.

Concorda-se com Freitas (2007) que nos lembra de que “o papel da gestão estadual no âmbito da Política de Assistência Social tem se apresentado como uma questão problemática”. Nesse sentido, Carvalho (2006, p. 127) afirma que na esfera da descentralização administrativa da política permanece desde a LOAS, em 1993, uma certa indefinição quanto à função do gestor estadual e que essa característica parece persistir na regulação atual – NOB/SUAS/2005 - provocando um certo esvaziamento de suas funções.

As dimensões que aqui serão tratadas e que poderão contribuir nesse debate, eleitas como eixos essenciais neste percurso, e também por serem de responsabilidade desse âmbito de gestão em face das legislações e normativas que regulam o SUAS, são: o desenho da gestão do Estado, da Assistência Social e do gestor dessa política; o monitoramento e assessoramento; a capacitação como

³¹ In: Silveira e Battini (2003), p. 76.

elemento formador e, por último, mas, não menos importante o cofinanciamento estadual.

Dessa maneira, esta seção se constitui pelas seguintes subseções: A **primeira apresenta** os componentes que regem a pesquisa, abordando a perspectiva teórico-metodológica utilizada, o caminho metodológico e a caracterização dos depoentes. A **segunda** trata de configurar a Política e o Sistema Único de Assistência Social em Mato Grosso, retomando algumas características econômicas e sociais, reconstruindo a história da Assistência Social, apresentando parâmetros que possam compreender a gestão estadual do SUAS, apontando algumas particularidades do seu processo constitutivo e como essas particularidades foram percebidas pelos depoentes. E, por último, caracteriza-se o SUAS em Mato Grosso, a partir da análise documental eleita para esta pesquisa, contrapondo com muitos dos depoimentos obtidos neste estudo. A **terceira** e última subseção traz elementos que permitam desvelar o processo de construção do SUAS em Mato Grosso, a partir, também, da compreensão dos sujeitos e das informações tratadas na análise documental. Assim, constituem como possibilidade de esclarecimento os eixos: capacitação, monitoramento e assessoramento, o financiamento, além é claro, de apresentar as dificuldades, avanços, desafios e perspectivas para o SUAS em Mato Grosso, identificados na fala dos depoentes.

4.1 ELEMENTOS QUE REGEM A PESQUISA

Nos dias de hoje tem ampliado os debates sobre a Política de Assistência Social, como política pública de direitos, principalmente, nesse novo cenário no qual se insere um novo modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em que se verifica uma crescente preocupação teórica acerca dessa temática, apesar de ser um processo ainda em construção em todo o país.

Neste sentido, quando se optou em realizar uma reflexão da construção desse sistema, a partir do contexto sócio-histórico do qual se resultou, implica a adoção de um olhar crítico sobre a realidade pesquisada que permita aproximar das determinações históricas e contemporâneas que circundam esse novo fenômeno de gestão, em particular no Estado de Mato Grosso.

Para isso, esta pesquisa será guiada pelo método dialético, de inspiração

marxista, o qual possibilitará a análise da política de Assistência Social e do sistema de gestão (SUAS) numa perspectiva de totalidade identificando seus elementos estruturais e superestruturais, mediados pelos componentes conjunturais. A eleição desse referencial não se deu ao acaso, mas devido sua peculiaridade em adotar a valorização da realidade concreta, os fenômenos e expressões no interior de uma sociedade contraditória. Tal compreensão requisita uma análise exaustiva de causas e inter-relações de razões econômico-políticas, determinantes na configuração do objeto estudado. É justamente essa requisição que possibilita identificar o fenômeno como uma parte de um todo, e não como algo isolado.

Nos estudos de Netto (2009) sobre o método marxista encontramos apoio uma vez que este salienta que:

[...] o método de Marx não resulta de descobertas abruptas ou intuições geniais – ao contrário, resulta de uma demorada investigação: de fato, é só depois de quase quinze anos das suas pesquisas iniciais que Marx formula com precisão os elementos centrais do seu método (NETTO, 2009, p.672).

O autor ainda pontua, que, para Marx ao se tomar como objeto de pesquisa, a sociedade burguesa deve-se, de partida, reconhecer que sua existência é objetiva; logo não depende do sujeito, do pesquisador para existir. E que por isso, o pesquisador deve ir para além da aparência imediata do objeto, mesmo sabendo que este é o caminho por onde se inicia o processo do conhecimento e assim, um nível da realidade que não pode ser desconsiderado para se apreender a essência do objeto.

Acrescenta que,

[...] o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou (NETTO, 2009, p. 674).

Compreende-se, então, que não se deve considerar a realidade como algo que se apresenta de modo evidente no primeiro olhar, mas, sim, como algo que requer uma análise e compreensão mais detalhada e acurada.

Portanto, tem-se a pretensão de, a partir dessa análise, desvendar algumas

das determinações, relações e contradições que compõem o objeto estudado, amparando-se na perspectiva de totalidade aqui considerada.

4.1.1 Caminho metodológico

Após a definição do método guiador desta pesquisa, foi-se demarcando os demais elementos necessários para a efetivação deste estudo. Parte-se do entendimento inicial de pesquisa como fenômeno de aproximações sucessivas da realidade, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados (MINAYO, 1993).

Pode ser compreendida, também, a partir de Gil (2010) como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, sendo o objetivo fundamental de a pesquisa descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. Sua natureza, já definida como de natureza quanti-qualitativa, justifica-se por advogar que esta modalidade proporcionará respostas à questões específicas, particularizadas que não se reduzem à quantificações considerando que envolve um campo eivado de significações, conforme salienta Minayo (1994, p. 22) ao demarcar que, “[...] motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que responde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

Para organização e análise dos dados, os mesmos receberam no que se refere à abordagem das fontes primárias, tratamento por meio de análise de conteúdo das falas dos sujeitos depoentes.

Em relação ao tipo de estudo, adotamos o exploratório, por se ocupar de questões ou de um problema com a finalidade de potencializar a familiaridade do pesquisador com o tema que contribuirá para a realização de pesquisas futuras mais precisas ou, ainda, modificar e clarificar conceitos.

Assim, reconhece-se que a pesquisa exploratória quando eleita, permite ao pesquisador uma maior aproximação com as tendências que veem ocorrendo na realidade, principalmente, para as quais ainda não temos conhecimento sistematizado tampouco bibliografias consolidadas, como é caso do processo histórico da Assistência Social em sua luta para tornar-se política e realizar-se como pública em solo mato-grossense.

Para melhor compreensão do objeto, os procedimentos metodológicos foram constituídos de etapas e expedientes que se fundaram na aproximação com a

literatura existente sobre a temática, inicialmente, por meio da pesquisa bibliográfica e documental permitindo o necessário confronto teórico-empírico. Entendendo-a como etapa imprescindível para o bom andamento e realização da pesquisa teórica, a pesquisa bibliográfica representa:

[...]a coleta e armazenagem de dados de entrada para a revisão, processando-se mediante levantamento das publicações existentes sobre o assunto ou problema em estudo, seleção, leitura e fichamento das informações relevantes (CALDAS, 1986, p. 15).

A pesquisa bibliográfica inicia-se desde a escolha do tema. Embora, condição primeira e uma tarefa considerada relativamente fácil quando se dispõe de um grande acervo produzido sobre o tema eleito, requer bastante energia e habilidade do pesquisador.

Incorporou-se, também, nesse processo de investigação o desenvolvimento de pesquisa documental, etapa tão importante quanto qualquer outra, por permitir, sem dúvida alguma, uma aproximação das informações disponíveis nos documentos oficiais em relação ao objeto estudado.

Nesta fase utilizou-se como fonte de estudos prioritários os relatórios de gestão estadual, relatórios de monitoramento, plano estadual de capacitação, portarias, decretos, resoluções que contribuíram para cercar em toda sua complexidade o objeto de estudo compreendo o período de 2005 a 2012. No que diz respeito à coleta de dados foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Entendendo as fontes primárias como dados que ainda não sofreram estudo e análise. Já em relação às fontes secundárias entendemos como dados que já se encontram disponíveis, pois já foram objeto de estudo e análise.

A coleta de depoimentos aqui utilizada assumiu um formato próximo das técnicas implementadas pela história oral, compreendida como um campo no interior da história contemporânea, que implica numa releitura do passado, cujas marcas são percebidas no presente em um processo histórico inconcluso. Os depoimentos de natureza pessoal apontam para possibilidade de o pesquisador captar as vivências de sujeitos dispostos a discorrer sobre eventos sociais dos quais participaram em sintonia com o seu contexto social (MEIHY, 1996).

A pesquisa teve como delimitação temporal a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, porém, levando em conta, também, a

aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, assim como, o processo histórico de amadurecimento desta política pública, em especial, a Constituição Federal de 1988.

O objeto, portanto, desta pesquisa é a Política de Assistência Social e o processo de construção e implementação do SUAS em Mato Grosso, a partir do entendimento primário de que o SUAS é o elemento gestor dessa política pública, utilizando como fator tencionador a atuação da gestão estadual nesse processo identificando elementos facilitadores e dificultadores, conveniências e incongruências.

4.1.2 Caracterização dos depoentes

Faz-se necessário, agora, caracterizar os informantes que compõem a amostra através de algumas informações levantadas durante as entrevistas, evidenciando aquelas que foram consideradas mais relevantes para a análise proposta nesta pesquisa.

O contato com as/os depoentes se deu inicialmente via telefone, a fim de agendamento para a coleta das informações posteriormente. Em alguns municípios, valeu-se do momento da realização da Conferência Municipal de Assistência Social.

Ao iniciar a coleta dos depoimentos, o objetivo da pesquisa era apresentado, bem como, se assegurava aos participantes a segurança no sigilo das informações dadas.

Todos os depoimentos foram gravados e na sequência tratados de maneira a resguardá-los. Ao todo foram colhidas **18 (dezoito)** depoimentos. Todos os participantes possuem nível superior e foram protagonistas em seus espaços na construção do SUAS no Estado, tanto na condição de gestores/as como também de trabalhadoras do SUAS.

O quadro a seguir apresenta algumas características que compõem parte do perfil dos depoentes participantes.

Quadro 2 - Identificação dos depoentes participantes

Número Identificador	Formação	Tempo de atuação na Política de Assistência Social	Cargo/Função desempenhada	Porte do Município
01	Serviço Social	12 anos	Assistente Social	PP II
02	Ciências Contábeis	05 anos	Sub- secretária	Médio Porte
03	Serviço Social	11 anos	Assistente Social	Médio Porte
04	Serviço Social	10 anos	Assistente Social	PP I
05	Pedagoga	29 anos	Secretária Municipal/ Técnica	Grande Porte
06	Serviço Social	8 anos	Assistente Social	PP II
07	Serviço Social	12 anos	Assistente Social / Secretária	PP I
08	Serviço Social	08 anos	Assistente Social	PP I
09	Serviço Social	12 anos	Assessora técnica	PP II
10	Serviço Social	09 anos	Assistente Social	PP I
11	Pedagoga	02 anos	Gestora	PP II
12	Ensino Médio	07 anos	Gestora	PP I
13	Serviço Social	06 anos	Gestora	PP I
14	Serviço Social	09 anos	Assistente Social	Grande Porte
15	Serviço Social	10 anos	Assistente Social	Médio Porte
16	Serviço Social	10 anos	Assistente Social	Médio Porte
17	Serviço Social	32 anos	Assistente Social	Gestão estadual
18	Direito	10 anos	Assessor / Secretario	Gestão estadual e municipal (Grande Porte)

Fonte: Entrevistas realizadas pela autora.

4.2 CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MATO GROSSO

Neste subtítulo são apresentadas algumas contribuições que possam caracterizar a Política e o Sistema Único de Assistência Social em Mato Grosso. Inicia-se por meio de uma breve incursão nas características econômicas e sociais do Estado de Mato Grosso, na reconstrução de história de sua Assistência Social, a partir de algumas particularidades constitutivas da gestão estadual e por fim, a

caracterização do SUAS neste território.

4.2.1 O Estado de Mato Grosso: Características econômicas e sociais

A partir do processo de pesquisa e do trabalho inicial de análise das informações levantadas, algumas questões têm ganhado destaque como categorias explicativas do método, sendo elas a totalidade, contradição e historicidade.

A categoria Historicidade é entendida em Prates (2005) como parte da práxis humana, dos homens realmente ativos para chegar ao desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida.

Quando se inicia a analisar e exercitar o processo de conexão entre os dados levantados na pesquisa, houve a necessidade de se refazer alguns caminhos que pudessem contribuir para se compreender o cenário atual da Política de Assistência Social em Mato Grosso. Para este fim, evidenciou-se suas particularidades históricas e processos atuais presentes na construção da Assistência Social e do SUAS no Estado.

O Estado de Mato Grosso possui atualmente 141 (cento e quarenta e um) municípios, com uma população estimada de 3.035.122 habitantes, o que representa 1,59% da população brasileira, segundo (IBGE, 2010), distribuída nos 903.357 km² de extensão territorial, caracterizado por grandes distâncias entre municípios e regiões.

Característica que garante ao Estado o privilégio de possuir dentro de sua área territorial os biomas Floresta, Cerrado e o Pantanal, o que demonstra sua diversidade ambiental. E ainda, condições que favorecem o processo de mecanização, por possuir solos planos e profundos, e clima constituído por elementos como temperatura, luminosidade e chuva, propensos à agropecuária, à pecuária e atualmente o agronegócio, que coloca o Estado num lugar de destaque no [...] cenário nacional e internacional como grande exportador, apresentando uma pauta de exportação agrícola diversificada, na qual os principais produtos são algodão, milho, açúcar, carne bovina, suína e aves, entre outros (SOBRINHO, 2010, p. 70).

Ao se debruçar sobre o Panorama Econômico Recente da Economia de Mato Grosso evidencia-se:

Mediante o cenário macro econômico brasileiro favorável, em 2008, a economia mato-grossense registrou um crescimento no PIB a preço real de 7,9%, superior à média brasileira (5,2%) e do Centro-Oeste (6,0%). Em valores, o PIB de Mato Grosso a preço de mercado foi de aproximadamente R\$ 53 bilhões contra R\$ 42,7 bilhões em 2007, mantendo-se na 14ª posição, participando com 1,7% do PIB nacional em 2008, contra 1,6% em 2007. O volume acumulado foi de 46% na série (2002-2008) e 128,4% no período 1995-2008. Nesse último ano, o PIB mato-grossense apresentou o 4º melhor desempenho do Brasil (LIMA, 2010, p. 106).

Esses dados confirmam o desenvolvimento econômico que o Estado tem vivido nos últimos anos, causado principalmente pela sua produção e exportação de grãos que veem gerando forte incremento na receita estadual, conseqüentemente, variados problemas sociais a serem enfrentados na atualidade.

Importa-nos compreender que,

Por localizar-se em uma área de expansão da fronteira agrícola e devido ao intenso desenvolvimento de sua agricultura em moldes da grande empresa, Mato Grosso tem experimentado, nas últimas décadas, um vigor econômico jamais visto em sua história conformando uma nova realidade social, política e cultural. Originou-se, a partir de então, um novo espaço e padrão econômicos com o estabelecimento de grandes empresas agropecuárias, coexistindo com pequenas e médias propriedades. Como conseqüência, o acirramento da questão social (FREITAS, 2007, p. 72-73).

Neste cenário, a Política de Assistência Social como sempre, se destaca como um dos mecanismos de enfrentamento da desigualdade e diminuição da distância preexistente entre o econômico e o social em que, a expansão da primeira implica em conseqüências consideráveis ao social. No entanto, este fator não remete a incentivos econômicos que possam fortalecer e implementar ações das diversas políticas públicas, dentre elas, a de Assistência. Entendendo que nenhuma política social se constrói e reconstrói isolada, tampouco possui a prerrogativa de responder unicamente pelas desigualdades existentes, ficando os investimentos nestas áreas à mercê de ralos orçamentos.

Em se tratando de Desenvolvimento Humano, Mato Grosso, conforme apontado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ocupa a 11ª posição no ranking de estados com melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), segundo o Atlas de 2013. Porém, em se tratando da região Centro-Oeste o Estado essa posição coloca o estado dentre as outras unidades da região, com a pior colocação ficando atrás dos Estados de Goiás, Mato

Grosso do Sul e Brasília. O índice de desenvolvimento de Mato Grosso é 0,725, sendo inferior ao IDHM do Brasil que é de 0,727, lembrando que o IDH vai de 0 a 1. O índice resulta de indicadores extraídos de três elementos, como a vida longa e saudável (longevidade), o acesso ao conhecimento (educação) e por fim, o padrão de vida (renda).

Esses indicadores nos fazem retomar a velha questão sempre debatida, porém, nem sempre levada em consideração quando da partilha de investimentos em políticas públicas, no que diz respeito ao elevado desenvolvimento econômico promovido pelo crescente fenômeno do agronegócio no Estado, ladeado por um dos piores IDH da região Centro-oeste, o que, claramente, expõe sem necessidade de qualquer análise mais profunda, da grande esteira de desigualdade social e econômica vivida pela sociedade mato-grossense.

A Política de Assistência Social sempre esteve renegada em suas ações, sempre contando com ínfimos investimentos que pouco contribui para a garantia da inclusão social tão esperada e proferida pelos órgãos e gestores que responsáveis por essa política pública durante toda sua história constitutiva.

4.2.2 Reconstruindo a história da Assistência Social de Mato Grosso

Para a realização da reconstrução desta história será utilizada como referência teórica Costa³² (2006), por representar a única obra conhecida em âmbito estadual que traz informações do processo constitutivo da Assistência Social em Mato Grosso.

Quando se recupera neste estudo o surgimento da Assistência Social no Brasil, reconhece-se a LBA como a primeira instituição responsável pela sua condução nos estados brasileiros, criada pelo presidente Getúlio Vargas em 1942, e administrada pela Senhora Darcy Sarmenho Vargas, primeira dama, como resposta às heranças deixadas pela Segunda Guerra Mundial.

Em Costa (2006, p. 17) verifica-se que nos Estados foram criadas agências da LBA que, seguindo o formato nacional, tradicionalmente, vinha sendo presidida pelas primeiras damas estaduais. Dessa maneira, em Mato Grosso não seria diferente, tendo como fundadora e presidenta da LBA em Mato Grosso a senhora

³² Acy Corrêa da Costa, assistente social, formada pela UFMT em 1974/2, técnica no Governo do Estado desde 1975, atuou em diversos setores e cargos na Assistência Social de Mato Grosso.

Maria de Arruda Muller, também primeira dama do Estado. No entanto, em 1966, a LBA em Mato Grosso deixa de ser presidida pela figura da esposa do governador e passa para as mãos de um Superintendente, que segundo a autora essa mudança dificultou as ações do Estado, pois, o seu funcionamento ficou atrelado somente à operacionalização de serviços, programas, projetos e demais ações demandadas como forma de pacotes pelo Governo Federal.

Esta característica ainda é percebida nos dias atuais quando se depara com determinados serviços e programas que são ofertados aos municípios para sua imediata implantação, com formatos e critérios já estabelecidos e estes devem ser seguidos por todos os entes, sem levar em conta a realidade regional ou local. Por outro lado, não seria leviano afirmar que tal imposição decorre da incapacidade dos entes estaduais e municipais em propor políticas sociais compatíveis com sua realidade econômico-social.

Mato Grosso, em 1968, sentindo falta do apoio do Governo Federal, ao trabalho social exercido pelas primeiras damas estaduais o Governo Estadual cria pela Lei nº 2824 do dia sete do mês maio, o Serviço de Orientação Social – SOS. Sua fundadora, D. Maria Aparecida Pedrossian, quem o presidiu durante o período de 1968 a 1970, sendo sucedida por D. Maria de Lourdes Fragelli, que permaneceu na presidência de 1970 a 1975. “[...] Essa tentativa de organização, muito deficitária, sem estrutura mesmo, não condizente com a realidade, que por si só gritava alerta aos governantes” (COSTA, 2006, p. 18).

Diante do cenário de abandono e de inexistência de uma estrutura que comportasse o mínimo de atendimento à população do Estado frente às problemáticas sociais crescentes na época, verificava-se um total descaso e interesse por parte do Estado em instituir uma estrutura organizacional que pudesse de fato desenvolver as ações de assistência social em Mato Grosso, uma vez, que ainda comportava o atual Estado de Mato Grosso do Sul, alargando ainda mais a situação de calamidade vivida nesse período devido à imensa abrangência territorial.

No entanto, em março de 1975, segundo Costa (2006) com a posse do governador José Garcia Neto ao governo do Estado, momento de grandes problemas sociais, por intermédio de sua esposa Maria Lygia de Borges Garcia instituiu-se através da Lei nº 3.633 de 20 de junho de 1975, a Fundação de Promoção Social de Mato Grosso, que seria a responsável em atender e desenvolver programas que valorizassem a pessoa humana.

Dessa maneira,

Para funcionamento da Fundação, sua estrutura organizacional se mostrava enxuta, e com ações voltadas para a promoção de ações de artesanatos, preparação profissional e o fortalecimento com movimentos comunitários. Em relação ao artesanato, vale destacar que esta atividade foi fortemente deflagrada através da criação de Casas de Artesão em oito cidades pólo (Corumbá, Campo Grande, Rondonópolis, Cáceres, Barra do Garças, Bela Vista, Ponta Porã e Dourados), e ainda, diversos Centros de Produção (COSTA, 2006, p. 21).

Em 1978, toma posse como nova presidenta da Fundação de Promoção Social, Darcy Miranda de Barros, que na época foi a responsável pela transmissão ao Estado de Mato Grosso de Sul às ações e prédios da Fundação que ficariam sob responsabilidade do novo Estado. Logo, em março de 1979, devido à mudança de governo ocorrido como consequência da divisão do Estado, a Fundação mais uma vez, muda sua presidência, assumindo a atual primeira dama Yone de Azevedo Campos, que fortaleceu e incrementou, conforme estudos de Costa (2006), o Programa Voluntário Integrado de Mato Grosso (VIMAT). Esse movimento representava a PROSOL em todos os municípios do Estado.

Mas, marcadamente sua gestão foi:

[...] privilegiada pelo auge das ações preventivas à marginalização. A operacionalização dos Centros Sociais Urbanos³³ marcou o êxito do serviço social, proporcionando às famílias, os meios para suprir suas carências, com recursos oriundos de suas próprias potencialidades como também das comunidades onde localizavam os CSU(s) (COSTA, 2006, p. 71).

Esses espaços físicos fizeram parte da história da Assistência Social no Brasil e em Mato Grosso, para o cenário da época, era a presença do Estado nas comunidades, bem próximo, segundo nossas impressões apoiadas em depoimento colhido nesta pesquisa, à unidade hoje conhecida como CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, porém, com propósitos melhores definidos, dado

³³ O Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos [...] é um programa que investiu na criação de equipamentos individualizados de uso público, resultou na construção de mais de 500 unidades de centros sociais urbanos, espalhadas por todos os estados do País, o que configurou, na época, uma rede de porte considerável. [...] o Programa expressou bem uma peculiar concepção de desenvolvimento social, baseada na intervenção no espaço urbano, através da implantação de equipamento especialmente concebido para essa finalidade — o Centro Social Urbano (CSU). Proposto inicialmente como base física para a prestação de serviços públicos de relevância social à população de baixa renda concentrada em áreas urbanas carentes de infraestrutura e equipamentos similares, ao CSU foi atribuído um papel de catalisador de certo tipo de relações sociais - as chamadas "relações comunitárias" - tidas como desejáveis e necessárias à solução dos problemas dessas áreas (BORBA, 1990, p. 404-405).

que a ideia de Proteção Social nem de longe se afigurava neste momento.

Descreve que:

“[...] na minha época existia os Centros Sociais Urbanos, os CSU’s, que eu trabalhei na época, e tinha tudo o que tem uma CRAS hoje, tinha atendimento às famílias, tinha atendimento às crianças, tinha atendimento aos jovens, tinha inclusive a parte odontológica, tinha a parte do artesanato. Hoje os CRAS são os CSU’s da vida. Dona Maria Lígia nem pensava o que o CSU que ela estava implantando nos municípios, aqui em Cuiabá, em Várzea Grande, em Barra do Garças, nos outros municípios era o CRAS de hoje”. (DEPOENTE 17)

Costa (2006, p. 82) relata que através da primeira eleição direta realizada, elege-se como governador do Estado, Júlio José de Campos, e assim, assume a presidência da PROSOL, outra primeira dama, a senhora Isabel Coelho Pinto de Campos, em 20 de março de 1983, onde “o projeto Solidariedade, destacou a filosofia que reger-se-ia a sua administração na “PRO-SOL”, baseada no provérbio chinês: “Ensine a pescar ao invés de dar o peixe”.

Sua administração foi marcada pelo incentivo ao artesanato, bem como sua comercialização no Estado e em diversos eventos, entendido como possibilidade de sustento dessas famílias. E ainda, ampliou o atendimento e serviços nos CSUs; dinamizou o Pronav/LBA³⁴ ampliando seu atendimento aos 93 municípios do Estado, existentes na época.

Ainda em Costa (2006, p. 124), no período compreendido entre 25/08/1986 a 16/03/1987, assume a PROSOL como presidenta, a senhora Cândida dos Santos Farias, esposa do vice-governador Wilmar Peres de Farias, uma vez, que o governador Júlio Jose de Campos afasta-se para concorrer a cargo majoritário. Sua gestão, apesar de curto tempo, destacou-se pela continuidade das ações já permanentes. Tendo implantado ações de incentivo à alimentação, campanha do agasalho e natal da família carente. Nota-se, pois, a associação da Assistência com ações caritativas e beneméritos, traço marcante e insistente na realidade brasileira.

Sua sucessão na presidência da PROSOL foi em 15 de março de 1987, com

³⁴ O PRONAV – Programa Nacional do Voluntariado da LBA atuavam por meio de Núcleos do Voluntariado, dedicavam-se à promoção social das populações carentes, procurando alcançar não só o equacionamento, mas a redução dos problemas sociais. A presidência de honra do PRONAV cabia à Primeira Dama do país e sua estrutura era centralizada com as Primeiras Damas dos estados assumindo as funções de Coordenadoras Estaduais e as mulheres de prefeitos a Coordenação Municipal

a vitória do governador Carlos Bezerra, que culminou na posse da primeira dama Aparecida Maria Borges Bezerra, conhecida como Teté Bezerra. Segundo a autora, um dos grandes destaques desta administração foi à valorização dos servidores da Fundação, com a garantia de direitos até então renegados como a isonomia salarial e o Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS), e ainda, a possibilidade de sua participação nas decisões institucionais. Como resultado, é apontado o surgimento da organização da classe dos trabalhadores com a Associação dos servidores da PROSOL e posteriormente o Sindicato (SINSOL).

Já em relação às ações sociais, a atual presidenta deu continuidade em ações e dinamizou outras atividades destacando a criação de creche no Centro Político Administrativo, e creches casulo em 28 municípios, a dinamização dos programas artesanais, e, a instalação e funcionamento do Centro de Recepção, Integração e Apoio ao Migrante em Cuiabá.

Vale destacar, a partir de Costa (2006), que a presidenta Teté foi à última coordenadora do PRONAV/LBA, tendo em vista os novos rumos tomados em nível federal, após 10 anos de funcionamento – 1980/1990.

Em 09 de abril de 1990, toma posse outra dirigente a senhora Maria Cândida Souza de Oliveira, esposa do atual governador Edison Freitas de Oliveira, devido ao afastamento do governador Carlos Bezerra que disputaria nova eleição. Sua administração dá continuidade à valorização dos servidores da PROSOL, em especial, com a aprovação da Lei nº 5.601 de 09 de maio de 1990, que dispõe sobre a participação dos servidores em cargos da administração, o qual se obteve êxito ainda no ano de aprovação.

Motivada pelo fim das ações do PRONAV/LBA, em 1990, a senhora Maria Cândida, na intenção de dar continuidade às ações que eram desenvolvidas pelo programa organiza o “Encontro das Primeiras Damas dos Municípios de Mato Grosso”, uma vez, que as primeiras damas faziam parte da estrutura e das ações do referido programa.



Figura 1 - Encontro Estadual de 1ª Damas dos Municípios Matogrossenses.
Fonte: Costa (2006, p. 154).

Ao fazermos a leitura dos registros e das contribuições de Costa (2006), verificamos o surgimento da primeira organização das esposas de prefeitos e governadores e o seu envolvimento com a Assistência Social, que como vimos, teve sua promoção e fortalecimento por via da gestão estadual, que ainda permanece atuante nos dias atuais e que será adiante tratada.

Após nova eleição, a PROSOL que deveria receber como dirigente, o que era de se esperar dada a lógica impressa na condução da Assistência Social no Estado, a esposa do governador Jaime Campos, Lucimar Sacre de Campos. Esta, declina-se do cargo, por entender que assim teria maior flexibilidade para dedicar-se à obras sociais destinadas à pessoas carentes (talvez, para resguardar com mais cuidado sua clientela política), indica a professora Joacira Bulhões Perrupato.

No entanto, a senhora Lucimar se torna a Presidente de Honra da PROSOL e cria a Liga Assistencial das Amigas de Lucimar (LAAL), cujo trabalho era baseado no voluntariado que, em Costa (2006) se configura como força viva na PROSOL.

A partir de então, as ações da Fundação eram operacionalizadas pela LAAL junto às comunidades mais pobres, que destacam atividades como o projeto de assistência à gestante e campanhas beneficentes para arrecadar alimentos. Nessa gestão, ocorre ainda a incorporação e responsabilização na gestão e

operacionalização da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor de Mato Grosso³⁵ (FEBEMAT) pela PROSOL.

Sem medo de errar pode-se afirmar, no entanto, que é nítida a presença forte da primeira dama, senhora Lucimar, a frente das ações da PROSOL, durante toda a gestão da professora Joacira, mesmo ocupando somente cargo de honra. Todas as atividades ofertadas eram operacionalizadas pela Liga sob sua responsabilidade. Esta estratégia parece condizer e anunciar formas modernas de transferência das funções públicas para o setor privado, numa lógica gerencial.

O último período a ser demarcado, iniciou-se em março de 1995 e seguiu-se até abril de 2002, tendo como governador Dante Martins de Oliveira, e como presidenta da PROSOL, sua esposa Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, que representa a forma oficial da continuidade “natural” de ter a frente das ações de Assistência Social no Estado, a primeira dama.

Apesar dessa gestão já contar com o estabelecimento da Política de Assistência Social como pública e de responsabilidade estatal garantida através da CF/88 e pela LOAS/1993, ainda mantinha forte a presença de ações de solidariedade e voluntarismo.

Como bem afirma Costa (2006, p. 202):

O Estado de Mato Grosso, não se modernizou legalmente, para observância e operacionalização da LOAS, tudo foi feito em base estrutural velha, sem adequação legal, às mudanças ocorridas pela LOAS. Esse fenômeno da gestão recai sobre a mudança de mentalidade, pois isso não é fácil e requer muito – longo prazo.

Mas, para a autora apesar das dificuldades encontradas inicialmente, Mato Grosso se destacou no cenário nacional pelo cumprimento das diretrizes da LOAS. Esse reconhecimento foi devido às inúmeras ações promovidas para a implantação da referida Lei no Estado. Dentre as ações destacam-se a realização e promoção de momentos de discussão e aprofundamento da nova Lei, como o Seminário de Política Social, o Fórum Estadual e Regionais de Assistência Social, cujas ações destinavam-se à formação de Conselhos e Fundos Municipais. Outro grande momento nessa caminhada foi à realização da I Conferência Estadual de Assistência

³⁵ A FEBEMAT foi instituída através da Lei nº 3.137 de 13 de dezembro de 1971, cujo objetivo era o atendimento a adolescentes em situação de risco. Esta instituição, era sediada em Cuiabá, é a única do Estado que era destinada ao acolhimento de adolescentes (12 a 18 anos), do sexo masculino sentenciados ao cumprimento de medida sócioeducativa de internação.

Social que culminou na criação em dezembro de 1995 do Conselho Estadual de Assistência Social, bem como, do Fundo Estadual.

Em setembro de 1996, o avanço continua com a aprovação da Política Estadual de Assistência Social e a criação da Comissão Intergestores Bipartite – CIB do Estado de Mato Grosso.

Enfim, ao se expor alguns elementos que possam caracterizar a base histórica a qual o SUAS em âmbito estadual se gestou e firma-se a partir de 2005, fica evidente essa herança histórica que Mato Grosso carrega ao longo dos anos.

Essas características baseadas no voluntarismo, primeiro damismo, solidariedade e muitas outras, ainda perseveram em nosso território. Resta ao pensamento crítico o enfrentamento não só no campo operacional, mas também teórico, trazendo à tona essas ocorrências históricas para que se possa investir numa cruzada contra o patrimonialismo presente e insistente no trato da Assistência Social para livrá-la dos cercos que dificultam, como já tem se insistido aqui, na sua constituição como política e na sua realização como pública.

4.2.3 Características da gestão estadual, da Assistência Social e de seu gestor: Particularidades do processo constitutivo

O processo organizativo de gestão que o Estado de Mato Grosso se propunha a partir do ano de 2005, corresponde a um período em que a necessidade de aperfeiçoar a gestão pública que, na ocasião da implantação do SUAS no Estado, também vinha sendo fortemente discutida, tinha como intenção melhorar e ampliar a qualidade na prestação de serviços para toda a sociedade.

Para tanto, inicia-se uma série de alterações e reajustes administrativos que pudessem concretizar o presente discurso de modernização da máquina estatal, a fim de garantir políticas públicas com serviços de qualidade e com efetivo resultados.

Nos estudos de Vitto (2008, p. 01):

No Governo do Estado de Mato Grosso, grande parte desses serviços necessitava ser modernizada. Os controles existentes apresentavam-se defasados, poucos processos de trabalho estavam adequadamente desenhados, não tinham os resultados como metas e não garantiam a satisfação dos clientes, pois tornavam os procedimentos lentos e complicados. Some-se a isto a existência de mais de 40 órgãos e entidades, requerendo grandes esforços de coordenação por parte das secretarias centrais com funções administrativas e uma crescente quantidade de servidores para a execução das atividades correspondentes.

Essa iniciativa, bastante colada com o ideário de modernização do Estado, anunciado por Bresser Pereira (1997), apresenta a gestão estadual a partir da necessidade de se elaborar o Plano PluriAnual (PPA) 2003. Ano, segundo relata Vitto (2008) que a União, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o Conselho de Secretários de Administração (CONSAD) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento (CONSEPLAN) iniciam um amplo estudo para a implantação do Programa Nacional de Apoio à Modernização do Planejamento e da Gestão dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), coordenado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, com a intenção de melhorar a eficiência e a transparência das administrações públicas estaduais, mediante a reestruturação organizacional, implantação de modelos de gestão de pessoas, modernização do sistema de planejamento, implementação de modelos de gestão pública e provimento de tecnologias da informação e comunicação.

Segundo o autor, o PPA/2003 do Governo de Mato Grosso, tinha como objetivo implementar um novo modelo de gestão do Estado de Mato Grosso, comprometido com a inclusão social, o desenvolvimento econômico sustentável e a superação das desigualdades sociais e regionais.

Dada essa intenção, cria-se em agosto de 2003, a Comissão Especial sobre Reforma Administrativa do Estado de Mato Grosso instituída através da Portaria Conjunta N° 031/2003 SEPLAN/SAD/SEFAZ/AGE/PGE). Os trabalhos desenvolvidos pela respectiva Comissão foram apresentados em Relatório após a conclusão dos trabalhos em novembro de 2003, o qual também apresentava uma série de propostas para essa nova fase da gestão administrativa do Estado que perseguia a racionalização da estrutura administrativa na busca pela melhoria do desempenho organizacional.

Retomando aos escritos de Vitto (2008, p. 4-5) no relatório constava, dentre tantas propostas a:

Reorganização da área-meio: A estrutura administrativa do Estado existe para prestar serviços à sociedade. Portanto, as estruturas de suporte devem ser customizadas para maximizar o valor ao cidadão. A racionalização da área meio objetiva: a) elevar a produtividade da área meio (fazer mais e melhor com menos servidores, menor gasto com custeio etc.); b) ampliar a mobilidade dentro das áreas sistêmicas (para equacionar desequilíbrios temporários na alocação dos servidores e amenizar a pressão por novos concursos ou contratação de temporários); c) reduzir a ocorrência de

desvios de função, sobretudo quando implica em prejuízos para a população e o Estado (casos de policiais, delegados, professores, médicos etc. em atividades administrativas). d) ampliar o compartilhamento de estruturas sistêmicas, buscando evitar a duplicação de meios para fins idênticos. **Para alcançar esses objetivos, sugerimos:** Determinar que os órgãos que desempenhem funções complementares compartilhem a mesma estrutura de administração sistêmica; Definir os tipos de unidades, sua missão e seus respectivos produtos, padronizando inclusive a nomenclatura; Definir padrões de atividade (métodos e procedimentos); a inexistência de procedimentos operacionais padronizados é uma das principais causas da baixa produtividade; Determinar o quantitativo de pessoal em cada unidade e monitorar o contingente, evitando escassez ou excesso; Estabelecer as habilidades técnicas requeridas para o quadro de pessoal de cada unidade; Estabelecer os padrões de cargos, de carreiras e de remuneração; e Capacitar os servidores (**grifo nosso**).

Diante desse cenário, o governo do Estado inicia uma grande reviravolta na gestão pública estadual; lança a proposta de reorganização sistêmica, através da instalação de núcleos administrativos que só foi publicado em agosto de 2005, por meio do Decreto nº. 6.199, de 08/08/2005, cujo objetivo era de “adequar as atuais áreas sistêmicas propiciando maior capacidade de desempenho de suas funções”.

Como o tema viria a produzir impactos nos órgãos e entidades, alterando suas estruturas sistêmicas, foi elaborada uma norma geral para disciplinar o assunto (Lei Complementar nº. 264/06), que deu início à implantação dos núcleos de administração sistêmica (VITTO, 2008, p.5).

Os núcleos sistêmicos³⁶, criados na gestão do ex-governador Blairo Maggi, tinha como objetivo desburocratizar o desenvolvimento em Mato Grosso, tendo como principal impulsionador a redução de gastos do Estado, uma vez, que as ações dos setores administrativos de três ou quatro secretarias seriam alojados em um só local, diminuindo assim, os custos da máquina estatal.

Concomitante a essas transformações na gestão pública a gestão da Assistência Social também se “modernizava”. E aqui, atrevemos a supor que as mudanças também ocorridas na gestão da Assistência Social, naquele período, em relação a sua estrutura organizacional, não foram motivadas unicamente pela necessidade de se implantar o SUAS no Estado, mas, principalmente pela direção

³⁶ Aos núcleos compreendem as atividades correspondentes aos sistemas: Planejamento, Orçamento, Informações e Tecnologia da Informação, Administração Financeira, Contábil, Gestão de Pessoas, Patrimônio e Serviços, Aquisições Governamentais, Desenvolvimento Organizacional e Controle Interno, além das atividades de suporte e apoio comuns a todos os órgãos que, a critério do Poder Executivo, necessitem de gestão centralizada. Nesse novo modelo, os órgãos e entidades da Administração Estadual serão atendidos por 12 (doze) núcleos sistêmicos (VITTO, 2008, p. 5).

que a gestão administrativa do Estado vinha tomando, em que a diminuição do aparato institucional era a ordem do dia.

Assim, no ano de 2005, a Política de Assistência Social que, até então, era coordenada pela Fundação de Promoção Social, PROSOL³⁷, ligada diretamente a Casa Civil do Governo do Estado, surgida ente os anos de 1975/1979³⁸, suprimida pela necessidade de extinção, coincidentemente com o advento do SUAS e pela reforma administrativa proposta pela Estado, a PROSOL encerra suas atividades e passa a condução da Assistência Social de Mato Grosso para uma Secretaria Adjunta, ligada à Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania (SETEC), que passou a partir desse ano, a acrescentar em sua sigla a Assistência Social, configurando-se como SETECS.

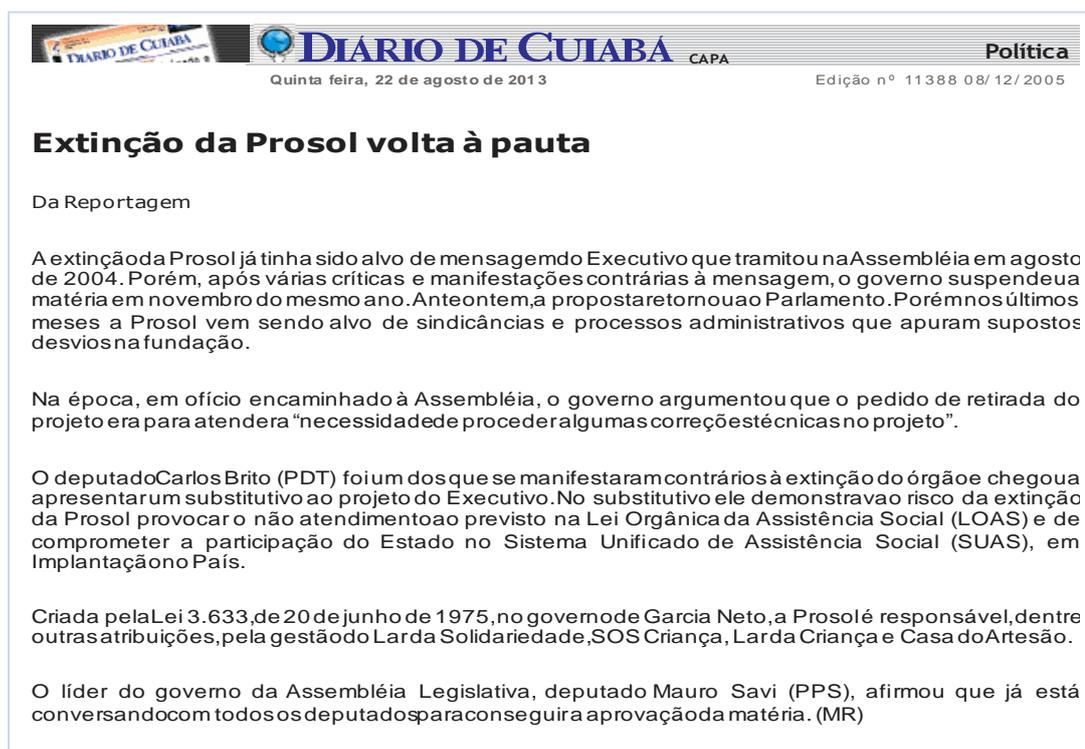


Figura 2 - Extinção da PROSOL.
Fonte: Diário de Cuiabá. Edição 11388 de 08/12/2005.

Essa transformação não foi bem aceita pela sociedade e órgãos

³⁷ Extinta pela Lei Estadual nº 8.416 de 28/12/2005, onde suas ações passam a ser de responsabilidade de uma Secretaria Adjunta ligada a SETEC, passando essa a ser denominada de Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social – SETECS.

³⁸ A criadora da Fundação de Promoção Social de Mato Grosso foi a D. Maria Lygia de Borges Garcia (COSTA, 2006).

representativos, por entenderem que a junção da Assistência Social a SETEC não representava a real necessidade dessa política pública, o que se almejava e até então, o que era prometido, seria a criação de uma Secretaria de Estado de Assistência Social.



Figura 3 - CRESS Manifesta contra extinção da PROSOL.
Fonte: Diário de Cuiabá. Edição: 11388 DE 08/12/2005.

Costa (2006, p. 283) sinaliza que a “Pro-Sol” estava otimista e com esperança de evoluir na continuidade das ações e realização de seu papel como Instituição do Governo do Estado, na qualidade de Fundação que equivaleria a uma Secretaria de Estado, como fora prometido nos discursos durante a campanha eleitoral.

Presenciamos, a partir desse período, que o governo do Estado promove uma série de alterações na Estrutura Organizacional, como já anunciado anteriormente. Desde 2005, essa estrutura vem sendo adequada gradativamente, a partir dos preceitos do Sistema Único buscando, como pode se observar através dos registros encontrados, sua ampliação e adequação ao novo sistema de gestão da Assistência Social.

Acrescenta-se,

“O estado decidiu extinguir a Fundação de Promoção Social a PROSOL, e incorporar as atividades de assistência social na

Secretaria de Estado, isso durante o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social em 2004 para 2005, então nós tivemos transformações importantes aqui em âmbito local, seja participando do processo de construção nacional, seja alterando a estrutura e a organização desse processo aqui no Estado.”
(DEPOENTE 18)

Acreditamos que essas mudanças possam ser consideradas como um dos elementos que tem dimensionado a gestão do SUAS para sua implementação e efetivação em âmbito estadual, apesar de ainda permanecer compartilhada com outras políticas públicas, como bem aponta IBGE (2012) ao apresentar que:

[...] todas as Unidades da Federação possuíam, em 2012, estrutura organizacional para tratar da política de Assistência Social, sendo todos os órgãos ligados à administração direta, na forma de secretaria estadual exclusiva ou secretaria em conjunto com outra política pública. Foram encontradas estruturas atuando em conjunto com outras políticas em 21 Unidades da Federação, destacando-se, entre as áreas mais compartilhadas, segurança, trabalho e direitos humanos.

Em Mato Grosso, assim, como na maioria dos Estados brasileiros, ter uma localização própria dentro da estrutura de governo ligada à administração direta, ainda é um dos grandes desafios a ser enfrentado pela Política de Assistência Social. Pois, a partir do momento que se conseguir alcançar essa posição, pode-se acreditar que se está, efetivamente, implementando uma política notadamente reconhecida como pública.

Vale ressaltar que essa problemática não é prerrogativa do âmbito estadual. Além de, na maioria das vezes não ter uma residência própria, se vê compelida a conduzir também, nos municípios, outras políticas.

No Estado de Mato Grosso, a política de habitação tem sido exclusivamente operacionalizada e gestada nas Secretarias Municipais de Assistência Social, com raras exceções, em especial, nos municípios de grande porte. Mesmo depois de já terem, na sua grande maioria, adequadas a nomenclatura da Secretaria Municipal no formato do SUAS, o que antes era conhecida principalmente por “bem-estar social” e/ou “promoção social”.

Outro aspecto ainda vivo, desde a constituição histórica da Assistência no Brasil e em Mato Grosso até em pleno tempo de SUAS, é o perfil dos gestores dessa política pública, que no Estado ainda vem sendo representado na sua grande maioria por esposas de governadores e de prefeitos, o que reforça o fenômeno do

primeiro-damismo em nosso Estado. Viu-se, anteriormente, como a história da Assistência Social em Mato Grosso é marcada na sua condução pelas esposas de dirigentes políticos.

Apoiando nos estudos de Torres (2002), verifica-se que o nascedouro do primeiro-damismo no Brasil tem uma função política, uma vez que as mulheres dos governantes são chamadas a intervir no social, através de estratégias de enfrentamento à pobreza, desresponsabilizando o Estado de garantir à população o acesso a políticas públicas de caráter universal, considerando-se que a atuação da primeira-dama se dá no âmbito do voluntariado e da filantropia. Para a autora, “[...] em alguns governos, o trabalho da primeira-dama constitui a principal ação no âmbito da assistência social” (TORRES, 2002, p. 24).

A SETEC, posteriormente SETECS, era administrada pela Secretária Terezinha Maggi, primeira dama, que demonstrava claramente dificuldade no entendimento e envolvimento com a Assistência Social o que dificultava a expansão do SUAS.

Cabe reforçar que essa tendência não era prerrogativa somente da gestão estadual como bem aponta alguns depoimentos, pois compreende esse fator como um dos elementos dificultadores durante a implantação do SUAS. Assim,

“Quando começou a implantação do SUAS, houve certa resistência das primeiras damas que são secretárias, era muito grande, não aceitavam essa questão da mudança, de como iriam manter o trabalho que elas vinham desenvolvendo a anos de assistencialismo”. (DEPOENTE 08)

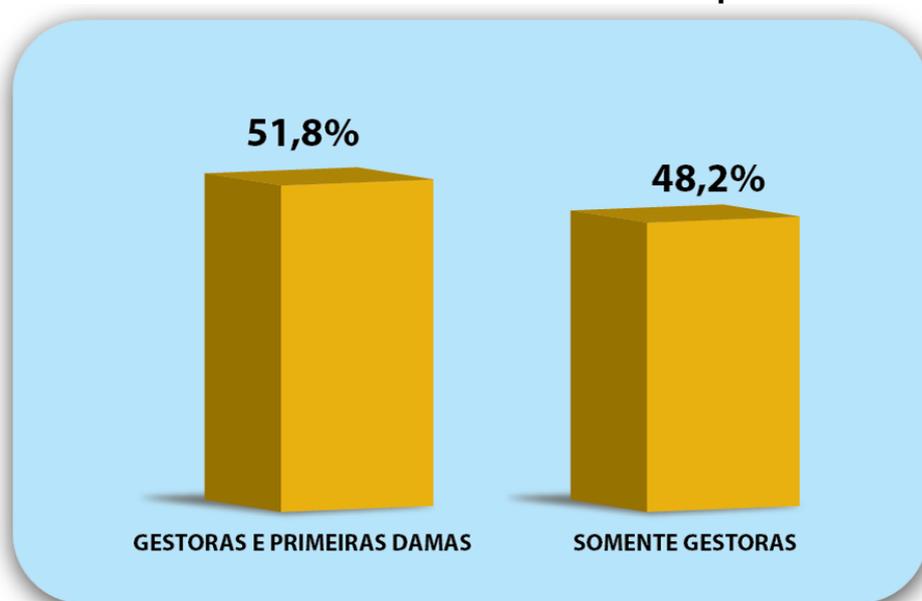
“Olha, nos dois municípios que eu trabalhei esse cargo de secretário foi sempre ocupado por cargos políticos, por acordos políticos interno do município, e que acabavam prejudicando muito o andamento da política de Assistência Social, porque são pessoas que não tem a compreensão desta política e como deve direcionar. Então automaticamente eu até coloco que se hoje nós estamos ainda no patamar que estamos é por conta que esse cargo foi ocupado por pessoas que não tinham capacidade ou estavam habilitadas para estar direcionando essa política”. (DEPOENTE 16)

Em suplemento do IBGE (2012) encontramos estudo que aponta que dentre os 26 (vinte e seis) Estados brasileiros e o Distrito Federal, somente 03 (três) possuem as primeiras damas como gestoras da política de Assistência Social, dentre eles o Estado de Mato Grosso, acompanhado pelos Estados do Paraná e

Sergipe, o que reforça a tendência conservadora que ainda resiste em nosso Estado, uma vez, que esse cenário tem sido repetido desde a LBA, passando pela PROSOL até os dias atuais.

Apropriando-se das informações levantadas junto a APDM³⁹- Associação das Primeiras Damas dos Municípios do Estado de Mato Grosso, atualmente dentre os 141 municípios do Estado temos um número de 73 municípios com primeiras damas na condição de gestoras/as da política de Assistência Social, o que representa um percentual de 51,8% em relação aos municípios existentes em contrapondo a 48,2% de municípios que possuem gestoras que não são primeiras damas.

Gráfico 1 - Perfil dos Gestores Municipais.



Sobre esta prática do primeiro damismo, Couto (2010b, p. 144) afirma que:

[...]a permanência do primeiro damismo é a mais emblemática das práticas sociais, que atua como força do atraso na política de assistência social, recusando sua maioria sócio jurídica como política pública, ainda que acompanhada do discurso (abstrato) sobre a necessidade da produção de uma cultura de cidadania nesse campo.

Por isso, acredita-se que:

³⁹ A Associação das Primeiras Damas dos Municípios do Estado de Mato Grosso foi fundada em 30 de maio de 1990, tendo a frente como primeira presidente a Senhora Eliane Garcia Gomes, Primeira Dama do Município de Várzea Grande. Com o propósito de associar as primeiras damas do estado e dos municípios, visando qualificar, subsidiar, promover, apoiar, incentivar, eventos e ações com a efetiva participação das primeiras damas, nas ações do estado e municípios.

“[...] o primeiro damismo aqui no Estado é uma pena. Acho que Mato Grosso ele não rompeu. O estado que tem uma associação das primeiras damas, gente nos estamos lá no tempo da LBA. Isso tem que acabar ... essa visão que aqui tem, eu acho que a política de Assistência Social não pode continuar assim no Estado. Nós é que temos essa mania de ter um primeiro damismo muito forte”.
(DEPOENTE 07)

Verifica-se que essa tendência não contribuía em nada para a construção do SUAS no Estado, uma vez, que a herança assistencialista ainda é muito exercitada pela gestão estadual e municipal, principalmente através das campanhas promovidas na ocasião da construção do SUAS, mesmo que por meio da Secretaria Adjunta de Cidadania, também integrante da SETECS, como a campanha “Cobertor Solidário – Aquecendo Corações”, “Projeto Leite para Todos”, “Campanha de doação de filtros”, e o “Natal das crianças”.

Nesse sentido, a Depoente 07 segue dizendo: *“Doar cobertor que eu não concordo, num estado quente desse fazer campanha de cobertor? filtro não é obrigação nossa, é da saúde.”*

Essas práticas muito contribuía, para a distorção dos objetivos desta política, e assim, geravam insatisfações e desacertos entre a equipe técnica da Assistência Social Estadual e Municipal, que sempre insistia numa atuação pautada nas novas orientações legais-nacional.

É evidente a confusão promovida pela SETECS ao colocar a Assistência Social no emaranhado de ações sociais assistencialistas e pontuais, que pouco contribuía na disseminação de novos paradigmas sustentados por essa política.

Nesse sentido, é importante lembrarmos que:

[...] a trajetória da assistência, segundo o que é possível identificar na literatura em torno desta política social, apresenta pelo menos quatro caminhos pelos quais estas práticas se realizam: o clientelismo, o primeiro-damismo, a filantropia, e o seu caráter de ajuda e caridade, benemerência. Estas não ocorrem separadamente, a existência de uma não exclui a outra; muito pelo contrário, com frequência, é possível que se realizem, concomitantemente, numa mesma realidade, alimentando-se mutuamente. Muitas vezes, uma depende da outra. A filantropia, por exemplo, é espaço para o clientelismo, para a benemerência e para o caráter de ajuda que, por sua vez, alimenta e conforma a assistência praticada pelo primeiro-damismo (OLIVEIRA, 2005, p. 46).

É neste cenário ainda forte, que o SUAS tenta se firmar e se consolidar como

sistema articulador, democrático e participativo de gestão de uma política pública que busca a garantia de direitos sociais à população.

Atualmente, após diversas alterações tanto em relação à nomenclatura da Secretaria quanto à sua estrutura organizacional, o órgão gestor da assistência social é a SETAS – Secretaria de Trabalho e Assistência Social e, esta compreende o período investigado, de implantação do SUAS em Mato Grosso.

Como órgão gestor estadual da Política de Assistência Social em Mato Grosso, atualmente a SETAS, responsável pela área em seu âmbito, conta como uma estrutura organizacional pautada nos princípios da PNAS e do SUAS, porém, ainda requer alterações para o pleno acompanhamento de sua evolução normativa e operacional.

Por isso,

Na reorganização, a estrutura do órgão gestor da assistência social se torna essencial para o bom funcionamento do SUAS nas Unidades da Federação, porque, além de proporcionar funcionalidade às rotinas a serem executadas, tem um efeito multiplicador na estruturação do SUAS, por meio da vinculação das atividades executadas em suas subunidades com aquelas assemelhadas constituídas nos municípios (IBGE, 2012, p. 135).

Por isso, em 12 de março de 2013, através do Decreto de Nº 1.663, aprova-se uma nova estrutura para a Secretaria de Estado. No entanto, ainda há a necessidade de acréscimos de setores responsáveis por ações como: gestão financeira e orçamentária, gestão do trabalho, vigilância social, monitoramento e avaliação.

Terça Feira, 12 de Março de 2013 **Diário Oficial** Nº 26003 Página 2

DECRETO Nº 1.663, DE 12 DE MARÇO DE 2013.

Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social – SETAS, a redistribuição dos cargos em comissão e funções de confiança.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 66, incisos III e V, da Constituição Estadual,

DECRETA:

Art. 1º A Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social – SETAS tem por finalidade promover a inclusão social, a assistência integral e ações voltadas às famílias que vivem em situação de pobreza; proporcionar cidadania e inclusão social aos beneficiários dos programas sociais; realizar ações estruturantes, emergenciais e sustentáveis de combate à fome; consolidar o direito à assistência social em todo território mato-grossense; estabelecer uma sólida rede de proteção e promoção social que quebra o ciclo de pobreza e promove a conquista da cidadania nas comunidades matogrossenses; formular e implementar políticas públicas voltadas à atuação no mundo do trabalho, visando à melhoria da qualidade de vida do cidadão e desenvolver ações voltadas à inserção na vida econômica e social das pessoas portadoras de quaisquer deficiências visando o desenvolvimento de suas potencialidades.

Art. 2º Fica aprovada a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social – SETAS, de acordo com o que dispõe: Lei Complementar nº 13 de 16 de janeiro de 1992, Lei Complementar nº 14 de 16 de janeiro de 1992, Lei Complementar nº 37 de 17 de novembro de 1995, Lei Complementar nº 93 de 27 de novembro de 2001, Lei Complementar nº 238 de 28 de dezembro de 2005, Lei Complementar nº 266 de 29 de dezembro de 2006, Lei Complementar nº 280 de 11 de setembro de 2007, Lei Complementar nº 332, de 10 de outubro de 2008, Lei Complementar nº 354 de 07 de maio de 2009, Lei nº 7.684 de 19 de junho de 2002, Lei nº 8.416 de 28 de dezembro de 2005, Lei nº 8.674 de 06 de julho de 2007, Lei nº 9.296 de 28 de dezembro de 2009, Lei Complementar nº 413, de 20 de dezembro de 2010, Lei Complementar nº 428, de 21 de julho de 2011, Lei nº 9.876, de 03 de janeiro de 2013.

Art. 3º A estrutura organizacional básica e setorial da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social – SETAS compreende as seguintes unidades administrativas:

I – NÍVEL DE DECISÃO COLEGIADA

- 1 – Conselho Estadual do Trabalho – CETb
- 2 – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA
- 3 – Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS
- 4 – Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA
- 5 – Comissão Intergestores Bipartite – CIB

II – NÍVEL DE DIREÇÃO SUPERIOR

- 1 – Gabinete da Secretária de Estado de Trabalho e Assistência Social
- 2 – Gabinete do Secretário Adjunto de Trabalho e Emprego
- 3 – Gabinete do Secretário Adjunto de Cidadania
- 4 – Gabinete do Secretário Adjunto de Assistência Social
- 5 – Gabinete do Secretário Adjunto de Assuntos Comunitários

III – NÍVEL DE ACESSORAMENTO SUPERIOR

- 1 – Gabinete de Direção
- 2 – Unidade de Assessoria

IV – NÍVEL DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA

- 1 – Superintendência do Sistema Nacional de Emprego
 - 1.1 – Coordenadoria de Trabalho e Emprego
 - 1.1.1 – Gerência de Intermediação de Mão de Obra
 - 1.1.2 – Gerência do Seguro Desemprego
 - 2 – Gerência de Observatório de Emprego
 - 3 – Superintendência de Qualificação Profissional
 - 3.1 – Gerência de Qualificação Básica
 - 4 – Superintendência de Promoção à Cidadania
 - 4.1 – Coordenadoria de Ações Integradas de Cidadania
 - 4.1.2 – Gerência de Cadastro e Monitoramento das Unidades Habitacionais Sociais
 - 5 – Superintendência do Programa Ganha Tempo
 - 5.1 – Gerência do Ganha Tempo
 - 6 – Superintendência Estadual de Políticas para as Mulheres
 - 6.1 – Coordenadoria de Enfrentamento à Violência
 - 7 – Superintendência do Sistema Único de Assistência Social
 - 7.1 – Gerência de Proteção Social Básica
 - 7.2 – Gerência de Proteção Social Especial
 - 8 – Superintendência do Lar da Criança
 - 8.1 – Coordenadoria de Suporte Administrativo
 - 8.1.1 – Gerência de Atendimento Técnico
 - 8.1.2 – Gerência de Atendimento Noturno
 - 9 – Superintendência de Transferência de Renda
 - 9.1 – Gerência de Monitoramento de Programas de Transferência de Renda

V – NÍVEL DE ADMINISTRAÇÃO REGIONALIZADA E DESCONCENTRADA

- 1 – Unidade Regional do SINE de Rondonópolis

Art. 4º Os cargos em comissão e funções de confiança integrantes da lotação da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social – SETAS são os constituídos do Anexo Único deste Decreto, com a denominação e quantificação ali previstas. Estabelecidas com base nas Leis que deram origem aos referidos cargos e funções ora remanejados e/ou transformados, sem aumento de despesas, nos termos da Lei Complementar nº 266, de 29 de dezembro de 2006.

Art. 5º Os cargos em comissão e funções de confiança são criados, exclusivamente, por lei, facultado ao Chefe do Poder Executivo, mediante decreto governamental, o remanejamento, a transformação e a alteração da nomenclatura, vedado aumento das despesas.

Art. 6º Incumbe a Secretária de Estado de Trabalho e Assistência Social editar o Regimento Interno da Secretaria, no prazo de 90 (noventa) dias, estabelecendo as competências e o funcionamento de suas unidades, bem como as atribuições dos servidores nela lotados, a ser aprovado pelo Governador do Estado.

Art. 7º O ato de nomeação dos cargos em comissão deverá fazer referência expressa à unidade administrativa onde será lotado o ocupante do cargo.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor a partir de 1º de março de 2013.

Art. 9º Revoga-se o Decreto nº 1.556, de 15 de janeiro de 2013.

Palácio Paiaguás, em Cuiabá, 12 de março de 2013.



Figura 4 - Estrutura organizacional da SETAS.

Fonte: Diário Oficial do Estado de Mato Grosso. Edição 26003 de 12/03/2013.

Em considerar o parâmetro nacional, nesse cenário “chama a atenção à quantidade de estados que não constituíram estrutura na área de vigilância social, por ser um dos objetivos da Política Nacional de Assistência Social, e na área de gestão do trabalho” (IBGE, 2012, p. 135).

Portanto, não há como negar a evolução e crescimento em termos de estrutura organizacional, pois houve, mesmo sabendo das necessidades de adequações, diversos esforços para alcançarem o patamar de organização e que

possa servir como um dos caminhos para a expansão das ações de assistência social previstas na PNAS e organizadas pelo SUAS.

4.2.4 Caracterizando o Suas em Mato Grosso

O SUAS, por constituir-se como instrumento que viabiliza e materializa a LOAS, apresenta-se como um dos grandes avanços nas últimas décadas para a Assistência Social, não só por representar a luta e resultado de debates da comunidade e militantes da área, mas também, por permitir que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – promulgada em 1993, reorganizasse suas diretrizes de Política Pública não contributiva, pautada na universalidade.

Esse sistema regula, em todo o território brasileiro, elementos como a hierarquia, os vínculos, as responsabilidades dos que compõem o sistema e do cidadão, os serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e/ou eventual primando, sempre, pelo critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, estadual e federal e do Distrito Federal.

Atua e gesta seus princípios e objetivos no respeito às diversidades das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural.

Neste prisma, o sistema define que a gestão da política deve ser partilhada, co-financiada e cooperada entre os três entes federativos e as ações socioassistenciais a serem ofertadas devem ter como base de organização o território conferindo à família foco prioritário das ações.

De fato, foi a partir da Constituição Federal de 1988, que se testemunha a emergência de um novo modelo de proteção social no país, que trazia um indicativo de que o poder público deveria, desde então, exercer um papel essencial, particular e intransferível quanto à produção, provisão e regulação de bens e serviços sociais, como verdadeiro bem público.

Por esse motivo a Assistência Social, segundo preconizado pela Constituição passa a compor o sistema de seguridade social brasileira, ladeado pela Saúde e pela Previdência Social. Exercida como política estratégica não contributiva, para o desenvolvimento de ações de prevenção que possam superar as diversas formas de exclusão social, e que garanta a verdadeira cidadania às famílias e indivíduos

desprotegidos e excluídos dos bens e serviços disponíveis à sociedade.

Corroborando, Couto nos relata que a implantação e implementação do SUAS:

Integra um processo dinâmico que se instala nos municípios e estados brasileiros, introduzindo deslocamentos e mudanças significativas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle público das ações na área (COUTO, 2010b, p. 93).

Dessa forma, a implantação do SUAS nos municípios e estados brasileiros como um modelo único de gestão, supõe também a união entre esferas, políticas e sociedade para garantir o rompimento com a tão presente fragmentação e implantando uma nova forma de realizar um planejamento entre as esferas do governo, para evitar a superposição de ações por categorias ou segmentos sociais (idoso e criança, por exemplo), sempre na perspectiva da família.

Para tanto, estabelece prerrogativas para a construção efetiva do SUAS como a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos, com divisão de responsabilidades entre esses entes para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão. E é nessa direção que estaremos nesta investigação, identificando como foi e de que maneira vem sendo coordenado este sistema em Mato Grosso.

A partir desse novo cenário, a gestão estadual da Política de Assistência Social, a partir da implantação do Sistema Único da Assistência Social, segundo leituras e análise documental nos Relatórios de Gestão Estadual (2005), inicia-se como instância formuladora e condutora desta política no Estado. Implementa uma série de ações com vistas a concretizar não somente sua implantação como sistema de gestão, mas, também de ampliar acesso aos diversos serviços e ações disponibilizadas aos usuários da assistência como mecanismos de alcance da cidadania.

Como resultado do movimento nacional em 2004, Mato Grosso também inicia, por meio do órgão gestor estadual da política de Assistência Social, bem como, pelas instâncias de controle social e pactuação - Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB) respectivamente, uma grande mobilização no sentido de informar e dotar os seus municípios de

informações quanto ao novo tempo que se apresentava, divulgando a estes os requisitos junto aos 141 municípios do Estado, uma vez que, pelos preceitos do SUAS, compete à gestão estadual este papel de articulador dentro de seu âmbito de atuação.

Sobre essa movimentação encontramos nos depoimentos que confirmam tais iniciativas:

“[...] no momento de implantação e edificação do SUAS, desde então começou-se a organizar o município de acordo com as diretrizes e os parâmetros da Política Nacional. Até então ele era só a Secretaria de Ação e Promoção Social. Também nesse momento iniciamos a criação da Secretaria Executiva dos Conselhos de um modo geral, não só da Assistência Social, mas dos demais Conselhos vinculados à área da Assistência Social, desde então foi esse trabalho de reorganização. No município também não existia uma política específica para Assistência Social, a Secretaria Municipal de Ação e Promoção Social era um artigo na Lei Municipal com oito incisos, era só o que tinha de regulamentação da Assistência Social e cada Conselho sua lei própria, também não existia CNPJ próprio fundo, tudo isso foi sendo organizado.” (DEPOENTE 08)

Portanto, estabelece-se, em todo Brasil, uma dinâmica para o período de transição, em relação ao processo de habilitação de municípios, em gestão básica, plena, e ainda em gestão inicial para aqueles que não apresentarem condições de gestão, que segundo a NOB/SUAS/2005 seria seguida apenas para o segundo semestre de 2005, uma vez, que para o exercício de 2006, seriam observados os conteúdos, instrumentos e fluxos estabelecidos na respectiva norma.

De fato, para a concretude das ações, o Estado de Mato Grosso institui no início do ano de 2005, através do seu órgão gestor que na ocasião era a Fundação de Promoção Social – PROSOL⁴⁰, uma comissão de avaliação de habilitação formada por técnicos estaduais do órgão em conjunto com a CIB e o CEAS/MT, que, a partir da documentação enviada pelos municípios, eram analisados e assim habilitados a determinado nível de gestão, conforme comprovação de capacidade de gestão, que incluía a oferta de serviços e equipamentos sociais de assistência social.

Nos termos da NOB/SUAS (2005, p. 153), entende-se que a habilitação dos

⁴⁰ Extinta pela Lei Estadual nº 8.416 de 28/12/2005, onde suas ações passam a ser de responsabilidade de uma Secretaria Adjunta ligada a SETEC, passando essa a ser denominada de Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social – SETECS.

municípios às condições de gestão básica e plena, para o segundo semestre de 2005, compreenderia o seguinte fluxo:

- I. encaminhamento dos documentos comprobatórios de habilitação pelo gestor municipal ao Conselho Municipal de Assistência Social;
- II. apreciação e aprovação dos documentos comprobatórios pelo Conselho Municipal de Assistência Social;
- III. encaminhamento dos documentos comprobatórios de habilitação pelo gestor à Comissão Intergestores Bipartite - CIB;
- IV. apreciação e decisão da CIB;
- V. preenchimento, pela CIB, do termo de habilitação, conforme anexos desta Norma;
- VI. homologação e Publicação da habilitação pela CIB;
- VII. encaminhamento da publicação de habilitação à secretaria técnica da CIT.

Dado esse procedimento inicial, obteve como resultado a habilitação de todos os municípios mato-grossenses, entre os níveis de gestão básica e plena, não apresentando nenhum em gestão inicial.

Entende-se por gestão básica,

Nível onde o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso tem que se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território (BRASIL, 2005, p. 24).

Já por gestão plena,

Nível onde o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS. (BRASIL, 2005, p. 26)

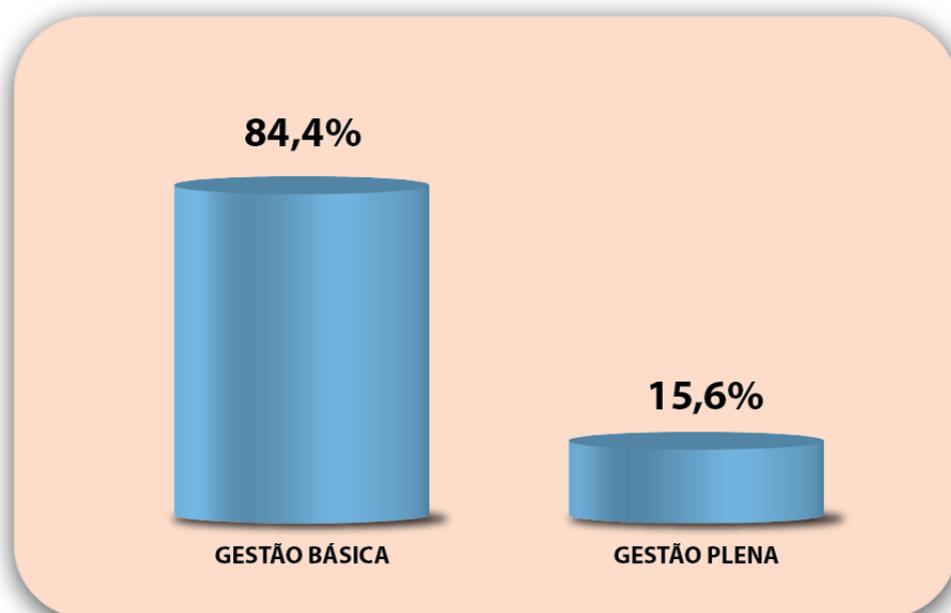
Encontramos durante nossa análise documental certa divergência de informações em relação ao quantitativo de municípios nos respectivos níveis de gestão, sendo que nos relatórios de gestão estadual encontramos os seguintes dados: dos 141 municípios, 127 habilitaram-se em gestão básica e 14 em gestão

plena.

No entanto, as informações obtidas no site do MDS nos revelam outro panorama, sendo: 119 (84,4%) municípios em gestão básica e 22 (15,6%) em gestão plena. As discordâncias são em relação ao nível de gestão dos municípios de Alto Araguaia, Diamantino, Guiratinga, Matupá, Paranatinga, Peixoto de Azevedo e Poxoréo que apresentam para o MDS como gestão plena e nos documentos do Estado como gestão básica.

Por via das dúvidas, adotaremos como fonte a ser seguida neste estudo as informações fornecidas pelo ente federal por representar base de dados oficial para suporte técnico e financeiro aos municípios.

Gráfico 2 – Nível de Gestão do SUAS



É preciso registrar que durante o estudo, verificamos que nos relatórios de gestão do Estado pouco se valoriza os níveis de gestão. As informações são tratadas e apresentadas na grande maioria por porte demográfico. Acreditamos que deveria ser melhor aproveitado esse elemento uma vez que é através do “[...] nível de gestão que se expressa a capacidade gerencial do município para implementar a PNAS” (COUTO, 2010b, p. 69), e assim os Estados poderiam acompanhar e desvelar com mais eficiência as principais dificuldades, entraves e avanços na gestão do SUAS em seu território. A autora ressalva, ainda, que:

O nível de gestão plena exige uma estrutura operacional mais ampla em termos de alocação de recursos financeiros, estruturação de equipamentos sociais e instâncias de gestão e controle social, bem como uma política de recursos humanos. Já a básica, expressa capacidade parcial de gestão da PNAS pelos municípios que assumem a responsabilidade de estruturar a modalidade de proteção social básica mediante o desenvolvimento de ações de caráter preventivo em relação às situações caracterizadas como situações de risco (COUTO, 2010b, p. 69).

Após o processo de habilitação, outro desafio era fazer cumprir os requisitos exigidos em cada nível de gestão pelos municípios. O primeiro grande desafio era a instalação de Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. A grande maioria dos municípios do Estado não possuía nem estrutura física que pudesse comportar esse novo equipamento social, bem como, profissionais para compor a equipe. Por isso, muitos dos CRAS hoje existentes, são resultados de adequações e reformas em espaços que anteriormente eram ocupados por outras ações e/ou secretarias. Como destacado pelos depoentes:

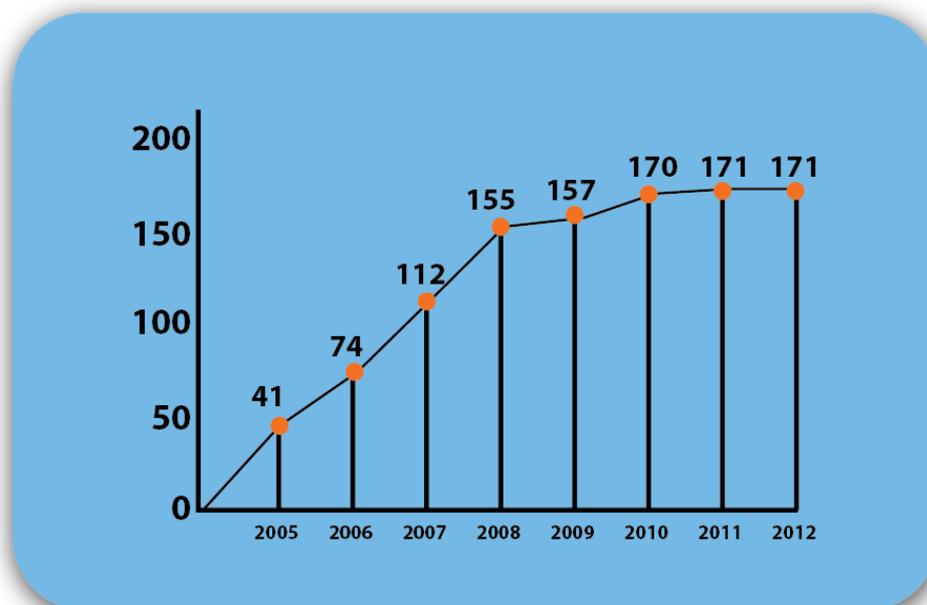
“[...] no momento de transição, de implantação desse sistema, se começou a organizar o município de acordo com as diretrizes e os parâmetros da Política Nacional. Até então ele era só a Secretaria de Ação e Promoção Social. Atendia as questões da proteção especial tudo também ali dentro, era um único prédio. Então a primeira atuação foi essa reorganização. Criar um espaço específico para o CRAS, com equipe técnica para o CRAS, e um espaço direcionado só para gestão. E também nesse momento iniciamos a criação da Secretaria Executiva dos Conselhos de um modo geral, não só da Assistência Social, mas dos demais Conselhos vinculados à área da Assistência Social, então esse foi o trabalho de reorganização”. (DEPOENTE 09)

“[...] no período o município quando veio à cobrança de um CRAS nós tínhamos um centro de múltiplo uso que ele foi adequado até mesmo para isso, estruturado como um CRAS. A equipe técnica também no período ela foi adequada de forma bem básica mesmo”. (DEPOENTE 06)

“Eu lembro muito bem que uma das preocupações no começo foi justamente a implantação dos CRAS, que na época nós começamos com um CRAS, depois foi implantado outro, o primeiro foi cedência do espaço pelo estado, no antigo CSU, um espaço muito bom e ali foi implantado o primeiro CRAS, mas para essa implantação teve todo um trabalho de conhecimento da realidade local”. (DEPOENTE 05)

Como resultado ao final do ano de 2005, mesmo sendo um número reduzido, 41 unidades (29%) de CRAS foram instaladas e em 2012, o Estado possuía uma cobertura de 100%, totalizando 171 unidades de CRAS implantados, sendo destes 168 cofinanciados pelo governo federal, segundo Relatório de Informações do MDS 2012. O gráfico a seguir demonstra essa evolução das unidades no Estado de Mato Grosso.

Gráfico 3 - Evolução do Quantitativo de Unidade de CRAS em Mato Grosso



Contudo, pode-se verificar e, os números comprovam o empenho dos municípios em implantar o SUAS em seu território por via dessa principal unidade e requisito de habilitação, mesmo com a escassez de recursos disponibilizados tanto pela gestão nacional, estadual e municipal para a construção de unidades de CRAS quanto para adequação de espaço que pudessem abrigar as ações previstas. Outro fator enfrentado pela gestão é a bagagem histórica dessa política até o seu processo de reconhecimento como política pública e que a ela deve-se destinar recursos e investimentos.

A partir da Política Nacional de Assistência Social no ano de 2004, o Estado de Mato Grosso iniciou a investida na consolidação do SUAS; inicialmente, com a implantação das unidades de CRAS. Como pode ser observado, desde o ano de 2005, houve um aumento significativo e desde então, o número de unidades cresceram contemplando 100% dos municípios atualmente.

Como bem observa Raichelis (2010) em relação à implantação dos CRAS, este processo demarca a presença do Estado em territórios de maior vulnerabilidade social, o que deve resultar em novo protagonismo estatal, capacidade estratégica e coordenação política e, dentre outras, a possibilidade de atribuir e firmar identidade a Assistência Social – área de pouca visibilidade no conjunto das políticas públicas.

A criação desses espaços públicos na Assistência Social, por nível de proteção recorre à necessidade de se organizar os serviços, em áreas regionais, e ainda, atender aos usuários dessa política de maneira mais eficaz e eficiente. Então, criam-se os CRAS em nível de proteção básica e os CREAS para a proteção especial.

Quanto à proteção especial Mato Grosso também apresenta certa evolução em relação ao atendimento previsto nesse nível de proteção, percebida através dos relatórios de gestão estadual referente ao período de 2005 a 2012: saltando de 17 municípios com unidades de CREAS efetivamente implantados em 2005, para 42 municípios, totalizando atualmente 43 unidades de CREAS em funcionamento no Estado.

Lembrando que ambos possuem cofinanciamento somente do governo federal e municipal, não apresentando participação estadual para sua oferta e funcionamento, conforme demonstrado no Relatório de Informação da Proteção Social Especial 2012 do MDS. Em termos percentuais, dentre os 141 municípios, somente 29,8% possuem CREAS.

Tabela 1 - Evolução do quantitativo de unidades de CREAS em Mato Grosso

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municípios	8	8	22	30	30	33	35	42	42	42
Nº de CREAS em funcionamento	8	8	22	30	30	30	35	43	43	43

Fonte: Relatórios de Gestão do órgão gestor estadual (2005 a 2012)

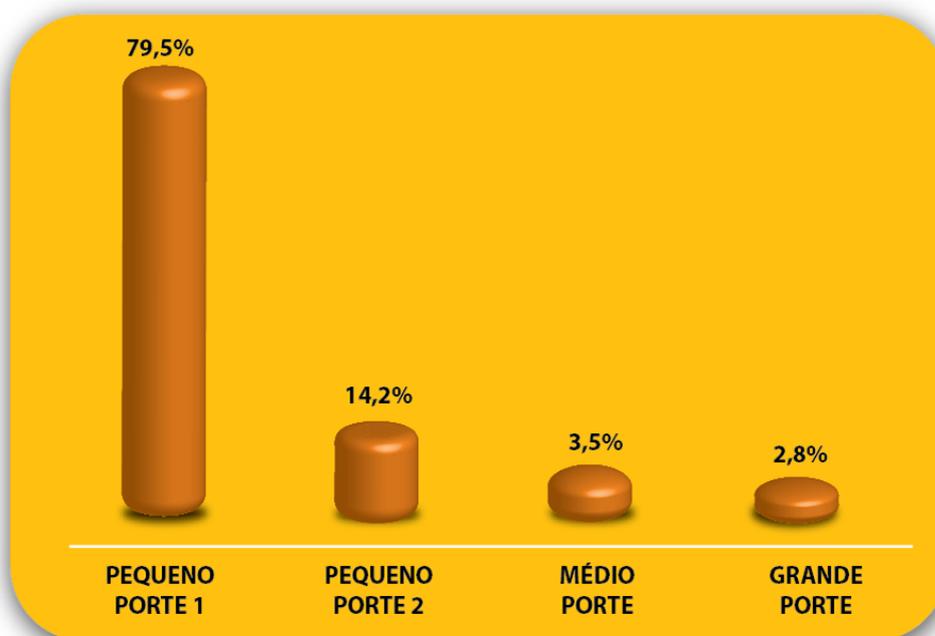
Outro elemento que possui papel central nessa discussão é definição de portes que seguem como parâmetro de definição o número populacional. A PNAS/04 estabelece 04 (quatro) tipos de porte, sendo:

Como forma de caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social será utilizada como referência a definição de municípios como de pequeno, médio e grande porte utilizada pelo IBGE,

agregando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais, bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole sobre desigualdades intraurbanas e o contexto específico das metrópoles (BRASIL, 2004, p. 45).

Os municípios em Mato Grosso, conseqüentemente, seguem a classificação nacional, estabelecida pela política nacional, pelo número de habitantes nos municípios, segundo denominação já referida. Contudo, em Mato Grosso 112 (79,5%) municípios são de pequeno porte um (até 20 mil habitantes), 20 (14,2%) municípios de pequeno porte dois (até 50 mil habitantes), 05 (3,5%) municípios de médio porte (900 mil habitantes), e 04 (2,8%) municípios na posição de grande porte (acima de 900 mil habitantes).

Gráfico 4 - Distribuição dos Municípios por Porte Demográfico



Portanto, o Estado de Mato Grosso pauta suas ações pelos pressupostos da PNAS, os quais se destacam a descentralização e a territorialização que oferecem possibilidades de promoção de ações para micro-espços, conhecimento e identificação da história, valores e potencialidades dos municípios e usuários dessa política. O espaço no qual opera se distribuem em polos regionais organizados, atualmente, em 16 (dezesesseis), tendo como subsídio legal a Resolução da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) de Mato Grosso, nº 05/2009, que dispõe sobre a atual estrutura dos polos e seus municípios coordenadores.

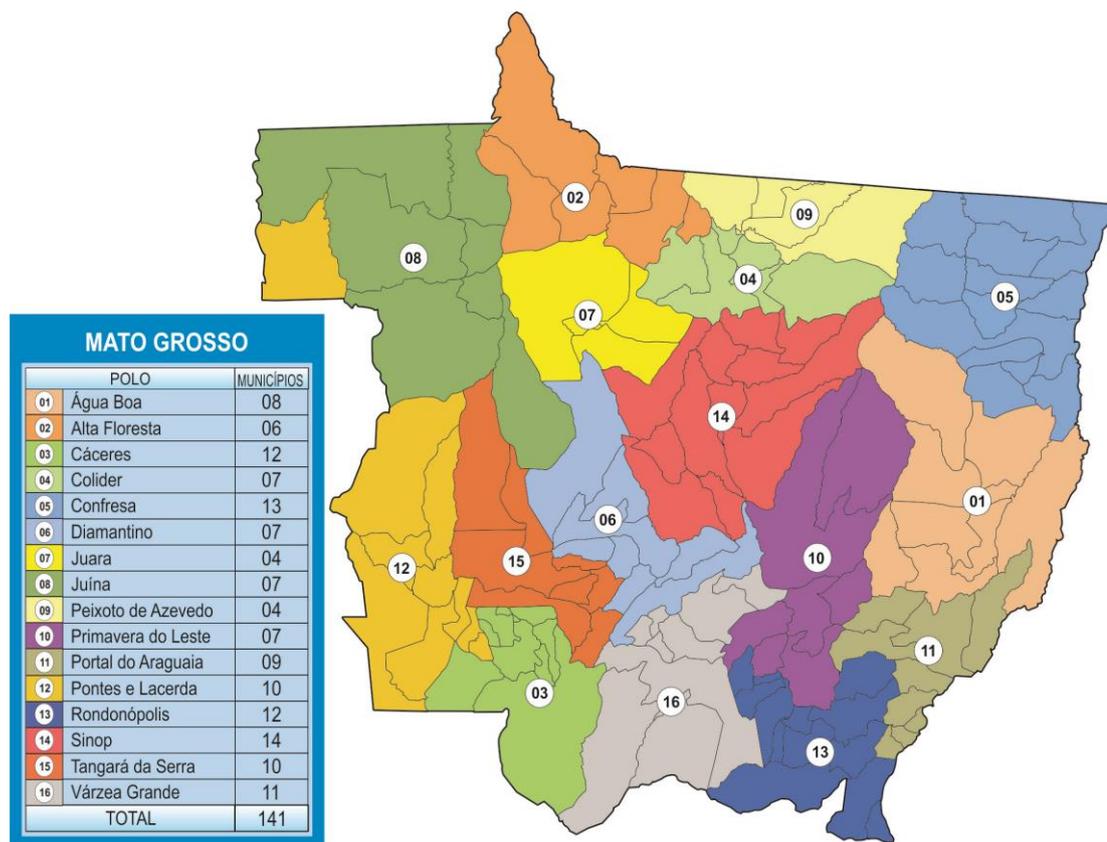


Figura 5 - Polos regionais da Assistência Social de Mato Grosso.
Fonte: Elaborada pela autora com base nas fontes documentais.

Assim, o Estado de Mato Grosso, a partir das informações já apresentadas, demonstra um esforço em promover alterações que visem a ampliação e implementação do SUAS em seu âmbito de atuação. Nesse sentido, no próximo momento, será dado a conhecer e, mais que isso, será identificado e analisado os esforços e medidas tomadas para o cumprimento de seu papel como partícipe e corresponsável na condução e gestão do SUAS nos municípios mato-grossenses, a partir dos sujeitos envolvidos.

4.3 CONHECENDO A CONSTRUÇÃO DO SUAS EM MATO GROSSO: a análise documental e a percepção dos depoentes

Demarca-se, de início, as principais competências do órgão gestor que são a implementação da Política de Assistência Social e a coordenação geral do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, no seu âmbito. Além disso, o órgão gestor da Assistência Social tem sob sua responsabilidade as funções de

coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas referentes à Assistência Social, de forma a garantir os direitos e o acesso a bens e serviços a cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e riscos social e pessoal (IBGE, 2012).

Fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004 e consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não-contributiva de Seguridade Social no campo da Assistência Social. Estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional.

É a partir desse entendimento das responsabilidades e participação de cada ente federado, neste caso, a gestão estadual, que iremos, através dos documentos analisados e dos depoimentos colhidos, analisar os eixos apresentados no início desta seção como caminho e possibilidade de compreensão do processo de construção do SUAS no Estado de Mato Grosso, por dizer respeito à funções atribuídas pela PNAS aos estados brasileiros na sua condução em âmbito regional.

Por isso, para alcançarmos o objetivo proposto nesta pesquisa, definimos como parâmetro para identificarmos a participação da gestão estadual no momento da implantação do SUAS em Mato Grosso, a realização de monitoramento, de capacitações, de orientação técnica, e de financiamento da política. Essa análise baseia-se em informações contidas nos relatórios oficiais do estado e na fala dos depoentes.

4.3.1 Capacitação: Rumos da qualificação do SUAS em Mato Grosso

Entendendo a capacitação como também de responsabilidade da gestão estadual, no atendimento aos municípios, seja por meio de gestores e trabalhadores que compõem o SUAS, seja aos conselheiros e atores da rede socioassistencial.

Quando se iniciou o processo de implantação do SUAS em todos os estados brasileiros, em Mato Grosso não poderia ser diferente, criou-se uma série de canais que garantissem a proximidade deste nível de gestão com os municípios e que resultaria na implementação e aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios executados pelos municípios do Estado.

Após seis anos de implantação do SUAS no Brasil, desenha-se a Política Nacional de Capacitação do SUAS em 2011, em versão preliminar, tendo como direção a implementação e unificação dos

[...] Planos Estaduais e do DF com responsabilidades compartilhadas para a garantia de percursos formativos que considerem os conteúdos acumulados e validados no SUAS, e abordem particularidades territoriais, com a doção de estratégias pedagógicas que permitam o desenvolvimento de competências e habilidades de gestão e de atendimento e, também, a plena expansão das capacidades profissionais como protagonismo político (BRASILa, 2011, p. 13).

Dessa forma,

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de não-política, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de quadros profissionais permanentes e qualificados para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho e os trabalhadores dessa área (BRASIL, 2010, p. 29).

Dessa maneira, a Capacitação é definida como um dos instrumentos que possibilitará aos trabalhadores do SUAS o vislumbrar da gestão e operacionalização da Política de Assistência Social, seus serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais com vistas à promover a “[...] construção de respostas coletivas para a materialização dos direitos socioassistenciais” (BRASIL, 2011a, p. 15).

A Política Nacional de Capacitação do SUAS (BRASIL, 2011a, p. 14).

É compreendida como elemento fundamental da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, sendo essencial para consolidação do SUAS tendo por finalidade, ainda, produzir e difundir conhecimentos direcionados ao desenvolvimento de competências e atitudes das equipes de referência de cada serviço.

Anterior a este processo, mas especificamente, nos primeiros anos de implantação do SUAS nos Estados e municípios brasileiros, assim como em Mato Grosso, as capacitações eram realizadas para atendimento de conteúdos pontuais que referiam inicialmente a conteúdo da PNAS e SUAS. Alguns dos depoentes esclarecem que os municípios no momento da implantação do SUAS puderam contar com o Estado para obterem esclarecimentos dessa nova matéria, e assim, consideram que as capacitações e o apoio técnico naquele período inicial foi

fundamental.

“No começo foi muito difícil eles entenderem, eles entendiam mais a parte da saúde, mas com o que o estado disponibilizava que era de orientar, explicar para o município, palestras, ir para o município ou chamarem os municípios para cá e explicar a importância de ter o sistema único da assistência [...] aí que os municípios começaram a ter uma maior visão, uma maior abertura para implementação desse sistema”. (DEPOENTE 17)

“É, o apoio técnico a gente não pode de forma alguma negar que o estado nessa questão deu apoio sim. Todas as vezes que a secretaria precisou de orientação por ser um sistema novo, sempre teve essa orientação, as capacitações que foram realizadas, isso aconteceu realmente”. (DEPOENTE 05)

“Somente com a capacitação que a gente foi entendendo como que estaria funcionando esse sistema, [...] só com o passar do tempo que as coisas foram ficando mais claras”. (DEPOENTE 10)

Outra característica das capacitações pontuais da época era o enfoque dado às novas normativas que surgiam em grande número, referentes aos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Longe de considerá-las desnecessárias, no entanto, o SUAS exige um tratamento mais qualificado de conceitos pertinentes a conteúdos que possam guiá-lo aos rumos previstos na PNAS/04. Quanto a isso, encontramos depoimento que afirma essa característica:

“[...] nós tivemos algumas capacitações em Cuiabá, eu mesma participei de várias delas, participei de capacitação para o Pro Jovem, para o Bolsa Família, então o suporte dado pra quem está na ponta foi a nível de capacitação”. (DEPOENTE 14)

No primeiro ano de implantação do SUAS, conforme Relatório de Gestão Estadual (2005, p. 136), o órgão gestor tinha como processo rotineiro a comunicação contínua e processual auxiliando as ações municipais e sua interface com as demais políticas setoriais no âmbito do Estado. Sob esta perspectiva, realizaram neste mesmo ano como parte integrante deste processo de capacitação, em março de 2005, um grande Encontro Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, que tratou de questões pertinentes a NOB/SUAS que foram amplamente discutidas.

Ainda é feito a ressalva que neste mesmo ano houve o deslocamento de técnicos da gestão estadual para capacitar regionalmente os 141 municípios.

Na sequência, a partir do Relatório de Gestão de 2006, apresentamos um quadro que demonstra a distribuição quantitativa dos municípios, dos participantes, a data da realização da capacitação em cada Polo, a quilometragem percorrida, os dias trabalhados e a carga horária.

Tabela 2 - Capacitações realizadas pelo Estado/2006

Nº	Município Sede	Distancia da Capital	Mês	Dias Trabalhados	Carga Horária	Municípios	Participantes
01	Água Boa	637 Km	Maio	29 a 31	24	14	60
02	Cáceres	244 Km	Junho	04 a 07	24	20	72
03	Juina	805 Km	Junho	12 a 15	24	10	43
04	Alta Floresta	765 Km	Junho	20 a 23	24	12	64
05	Sorriso	481 Km	Junho	26 a 29	24	15	55
06	Primavera do Leste	192 Km	Julho	03 a 07	24	07	78
07	Rondonópolis	198 Km	Julho	10 a 13	24	15	63
08	Tangará da Serra	239 Km	Julho	17 a 20	24	16	74
09	Cuiabá	0	Julho	24 a 26	24	15	130
10	São Félix Araguaia	1.110 Km	Agosto	02 a 04	24	10	52
Total		4.671 Km		30 dias	240 h	134	696

Fonte: Relatório de Gestão 2006 – SETECS / MT

Se esta iniciativa era realizada no início da implantação do SUAS, o que comprova a intenção em descentralizar as ações da Assistência Social, parece, pelo que observamos em depoimentos, que essa prática nos últimos anos não tem sido viabilizada, o que para alguns essa situação pode colocar em risco a efetivação de um sistema cujo pressuposto de sustentação é a descentralização.

Como exposto:

"A gente tem algumas dificuldades, principalmente na questão da orientação técnica. [...] às vezes traz os técnicos até Cuiabá para fazer essa capacitação [...] a dificuldade dos municípios mais longínquo de participar é muito grande, a gente já tem proposto reuniões descentralizadas nos pólos para facilitar a participação dos outros municípios, mas até então isso não vem acontecendo, sempre as reuniões são em Cuiabá e aí às vezes torna difícil dos municípios participarem. Se houvesse a descentralização talvez aumentaria essa participação". (DEPOENTE 09)

"[...] então eu acho que o estado deveria descentralizar a capacitação, descentralizar de fato, não só apresentar propostas, mas descentralizar de fato, porque a gente que tá aqui no interior é que sabe a dificuldade que se tem de se participar de uma capacitação [...] pra que haja construção efetiva mesmo da política do Sistema Único de Assistência Social". (DEPOENTE 14)

Dessa forma, a gestão estadual seguiu na realização de suas ações que, além de concentradas na capital mato-grossense, replicavam as informações provenientes do MDS, em atendimento, na maioria das vezes, às questões pontuais, referentes à operacionalização dos serviços e, não na perspectiva de formação continuada. Em 2007, conforme registro fotográfico foram realizados encontros e capacitações como: Encontro Estadual do Benefício de Prestação Continuada – “Avaliando o processo de revisão do BPC numa perspectiva de inclusão social”; Capacitação do Programa de Atenção à Integral à Família – PAIF; Capacitação do Projeto Agente Jovem; Encontro Estadual do ASEF – Ação Socioeducativa às Famílias; e, Encontro Estadual da Pessoa com Deficiência.



Figuras 6 A e B - Capacitação de Gestores e Trabalhadores do SUAS.
Fonte: Relatório de Gestão 2007 - SETECS-MT.

As Capacitações realizadas pela SETECS / SAAS no ano de 2008, segundo a análise realizada no Relatório de Gestão foram: Capacitação Estadual do Pro Jovem Adolescente; Capacitação do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF; Capacitação Estadual para Coordenadores e Operadores dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS; Capacitação Estadual do Programa BPC na Escola, e Capacitação Estadual do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Tabela 3 - Participação dos Municípios nas Capacitações Estadual

Capacitação	ProJovem Adolescente e Agente Jovem	Programa de Atenção Integral à Família - PAIF	CREAS / Sentinela	BPC na Escola
Municípios que ofertam o Programa	75	89	30	72
Municípios participantes	70	72	30	63
Nº de participantes	135	177	115	138
Percentual de participação quanto aos municípios	93,33%	92,31%	100%	

Fonte: Relatório de Gestão 2008 - SETECS / MT

Podemos observar que há um grande percentual de participação nas capacitações oferecidas pelo Estado. Apesar das dificuldades, sobretudo, em relação à distância geográfica, percebe-se que os municípios demonstravam interesse em buscar as informações disponibilizadas para a efetiva operacionalização dos programas e serviços, assim como para implementação do SUAS em seu território.



Capacitações inovam e reúnem mais de 2 mil participantes

Técnicos de todo o Estado são capacitados para a operacionalização dos programas sociais

A Setecs, por meio da Coordenação de Assistência Social, juntamente com os núcleos de Proteção Social Básica e Especial, organiza todos os anos uma série de capacitações voltadas aos municípios do Estado. O ano de 2009 levou o destaque nessa gama de eventos realizados, com um total de 2.231 participantes de todo o Estado em diversos eventos promovidos.

O ano também foi marcado por capacitações inovadoras, integrando os programas sociais, benefícios e serviços num único evento, proporcionando a integração entre as equipes dos municípios e promovendo a economia de recursos, uma vez que os técnicos e gestores não precisaram se deslocar mais de uma vez à capital.

As palestras, discussões, oficinas e experiências proporcionadas pelos palestrantes aos municípios resultaram aos gestores públicos, técnicos, coordenadores e demais trabalhadores do SUAS a qualificação e o aperfeiçoamento na operacionalização dos programas, benefícios e serviços socioassistenciais cofinanciados pelos governos federal e estadual.

Os participantes tiveram ainda a oportunidade de trocar experiências, receber orientações e tirar dúvidas diretamente com técnicos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria Adjunta de Assistência Social da Setecs.

Em 2009, foram realizadas a capacitação estadual do ProJovem Adolescente, a Capacitação Integrada da Proteção Básica e Especial do SUAS (contendo os módulos I e II), duas capacitações do Bolsa Família, sendo que em uma delas foram reunidos técnicos das áreas de saúde e educação dos municípios, a Capacitação do PETI, a Capacitação para Operadores do Cadastro Único.

Vários municípios com gestores e operadores novos, como é o caso da digitalizadora Letícia Santos de Arruda, de Acorizal, participaram dos eventos promovidos pela

Setecs em 2009. Ela é operadora do cadastro único no seu município e destacou a importância das capacitações. "Aprender bastante. Esses encontros são fundamentais para melhorar nosso trabalho", avaliou.

O diretor executivo do Fundo Nacional de Assistência Social (FNS), Fernando Brandão, participou de um dos módulos da Capacitação Integrada da Proteção Social Básica e Especial do SUAS e destacou que o principal entrave no desenvolvimento de uma política contínua de Assistência Social é a falta de profissionais qualificados. "Estamos implementando no país um Sistema Único de Assistência Social, descentralizado e com foco na continuidade dos serviços. Isso exige técnicos preparados para a gestão dos recursos e dos programas. Eventos como este possibilitam a formação de pessoas que irão atuar na implementação de todo este trabalho".

NÚMEROS

Capacitações 2009	ProJovem Adolescente	Proteção Básica e Especial (I)	Proteção Básica e Especial (II)	PETI	Intersetorial do Bolsa Família	Bolsa Família	Cadastro Único
Municípios participantes	117	135	132	78	132	118	97
Nº de participantes	170	400	410	230	602	302	117

Figura 7 - Capacitações em Mato Grosso.

Fonte: Revista Resultado da Ação Social 2003 a 2009, SETECS/MT.

Assim como nos demais anos já apresentados, em 2009 não foi diferente, conforme se vê na matéria a seguir. Foram disponibilizadas capacitações que tratavam sempre da operacionalização dos serviços existentes e por nível de proteção do SUAS.

Em relação aos anos de 2010 e 2011, as capacitações foram mais escassas, ocorrendo certa queda na continuidade dessas atividades, não transmitindo um caráter mais contínuo dessa ação. Em 2010 e 2011, ocorreram somente capacitações referentes aos programas de transferência de renda e CADÚNICO. Ainda que mais raras, as capacitações são avaliadas pelos depoentes como fator contributivo na construção e implementação do SUAS, conforme exposto pela Depoente 10: *“As capacitações no meu ponto de vista diminuíram na quantidade, mas, houve um avanço significativo”*.

Diante desse cenário, somente em 2012 que a gestão estadual se propõe a efetivar o Plano Estadual de Capacitação dos Trabalhadores do SUAS⁴¹, tendo como finalidade, garantir o seu aperfeiçoamento. E, desta forma, permitir com que os programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais sejam amplos e eficazes, chegando às famílias e usuários de maneira mais qualitativa (MATO GROSSO, 2012).

Os objetivos deste Plano Estadual são:

Garantir de forma sistematizada e continuada, a realização de capacitações em consonância com os princípios e diretrizes da atual Política Nacional de Assistência Social. Proporcionar uma formação sólida e permanente dos trabalhadores do SUAS. Difundir e fomentar ações e práticas inovadoras que executem com eficiência e eficácia os serviços socioassistenciais.

Esse Plano lança nova perspectiva para o campo da capacitação continuada no Estado, acompanhando as diretrizes nacionais. Dispõe aos municípios novos rumos para a consolidação do SUAS; no entanto, deve ser priorizado a sua realização efetiva, para isso, a gestão estadual deve estruturar-se de maneira a torná-la real. Porque sem dúvida, esse será um dos caminhos que o SUAS deve tomar para a garantia de qualidade nos serviços ofertados à comunidade.

⁴¹ Na Política Nacional de Capacitação do SUAS – PNC/SUAS/2011, as responsabilidades da gestão estadual são: Realizar capacitações introdutória (nivelamento). Atualização; Aperfeiçoamento; Especialização (lato sensu); Desenhar os cursos; Pactuar e validar conteúdos para os cursos; Capacitar a rede socioassistencial do SUAS; Cumprir as metas previstas no Plano Decenal da Assistência Social.

Quando perguntado se a gestão estadual prestou apoio técnico e realizou capacitações que viabilizassem a construção e implementação do SUAS no Estado foi unânime o reconhecimento de que, apesar das dificuldades e a falta de continuidade, esses momentos foram de fundamental importância para o debate e troca de informações e experiências.

É, o apoio técnico a gente não pode de forma alguma negar que o estado nessa questão não deu. Todas as vezes que a secretaria precisou de orientação por ser um sistema novo que está começando sempre teve orientação, as capacitações que foram realizadas isso aconteceu realmente (DEPOENTE 05).

É inegável, a partir dos depoimentos e documentos analisados o esforço. Em especial, nos primeiros anos do SUAS em era necessário estabelecer, através das capacitações, proximidade junto aos municípios, na tentativa de estabelecer em conjunto a direção única perseguida pelas exigências presentes esse novo sistema.

4.3.2 Monitoramento e acompanhamento: elementos impulsionadores na busca pela consolidação do SUAS

A Assistência Social, ainda que sob forma inovadora de gestão, a partir do SUAS, sempre esteve distante, desde sua origem, de elementos como planejamento e gerenciamento, marcadamente realizada por ações pontuais e sem continuidade que não requeriam a utilização desses mecanismos.

O monitoramento e o acompanhamento, aliados à avaliação desde a construção inicial do SUAS, tem sido reconhecidos como ações estratégicas e estruturantes capazes de assegurar a real efetivação de direitos sociais preconizados pela política, ao mesmo tempo em que se privilegia a qualidade dos serviços prestados.

Dessa maneira, a consolidação da Política de Assistência, bem como, sua implementação nos três níveis de governo, exigem investimento no aprimoramento da gestão com efetivo incremento da capacidade gestora relacionada às atividades de monitoramento e avaliação, aliado ao acompanhamento e apoio técnico. Acredita-se que tais medidas possam dar conta de assegurar novos patamares que garantam a visibilidade da política e que forneçam elementos seguros para o seu pleno desenvolvimento em todo território nacional.

Sem dúvida, a necessidade de se fomentar a cultura do monitoramento, assessoramento e avaliação qualificada na assistência social, induzirá, cada vez mais, a formação de recursos humanos mais qualificados, aumento na demanda de servidores de carreira, capacitação continuada de seu quadro de pessoal e a substantiva expansão da cobertura e a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população.

Utilizando-se do entendimento extraído da PNAS/04, o monitoramento e a avaliação tem o propósito de subsidiar o gestor com informações sintéticas, periódicas e tempestivas sobre a operação dos serviços, benefícios e programas, resumidos em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento. É uma atividade inerente à gestão, na perspectiva de melhorar a qualidade, eficiência e eficácia dos serviços, programas e benefícios, além de gerar informações (por meio de indicadores) que permitam acompanhar a qualidade e o volume da oferta dos serviços.

Outro destaque que damos é ao conceito de monitoramento oferecido pela NOB/SUAS/2012 que assim o define:

O monitoramento do SUAS constitui função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas (NOB/SUAS, 2012, ARTIGO 99).

Frequentemente nos deparamos com certa confusão tanto em âmbito conceitual, quanto no nível das ações concretas do que seja o monitoramento. Para esclarecer, apresentamos o entendimento de Silva (2001):

[...]o monitoramento é um exame contínuo efetuado, em todos os níveis hierárquicos, pela administração do programa, para verificar como estão sendo executadas as atividades. Visa o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado, caracterizando-se, portanto, como uma atividade interna realizada durante a execução do Programa. Pode-se ainda dizer que a preocupação central do monitoramento é com o funcionamento do programa[...] (SILVA, 2001, p.79).

Outro conceito de monitoramento que vem sendo utilizado é aquele que o compreende como dois processos distintos, ainda que interligados:

-De um lado, o acompanhamento dos programas por meio de indicadores coletados sistematicamente e periodicamente, um procedimento “à distância”,

-De outro, o monitoramento se refere a processos “presenciais”, checagens locais para o levantamento de dados qualitativos por meio de gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como a implementação está sendo realizada e se está atingindo seus objetivos, além de identificar os problemas que estão interferindo nas ações, nos processos e na consecução dos objetivos previstos (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 21).

O primeiro (à distância) vem sendo implementado pelo MDS, através dos CENSO CRAS, CREAS, Conselhos e Gestão.

Já no monitoramento “presencial” verificamos a fragilidade no seu entendimento e realização, muitas vezes confundido como fiscalização pontual e punitivo ou, às vezes, como mera visita sem efeitos positivos. Em muitos do depoimentos esses equívocos são percebidos.

Portanto, a PNAS (2004, p.61) ressalta que “a formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social”, principalmente, pela gestão estadual que deve realizar o monitoramento e assessoramento direto e contínuo aos municípios.

Nesta mesma direção a NOB/SUAS/2012 acrescenta:

Em âmbito estadual, o monitoramento do SUAS deve conjugar a captura e verificação de informações *in loco* junto aos Municípios e a utilização de dados secundários, fornecidos pelos indicadores do sistema nacional de monitoramento do SUAS ou provenientes dos próprios sistemas de informação estaduais.

A implantação do SUAS no Estado de Mato Grosso, iniciada em 2005, em que o Estado buscou adequar-se às novas orientações exige, neste momento contemporâneo da política, um novo modelo de atuação e realização do trabalho de monitoramento junto aos municípios mato-grossenses.

O trabalho de monitoramento da assistência social na PROSOL, depois SETECS e SETAS, desde 2005, vem sendo realizado por um pequeno número de assistentes sociais, cerca de 15 servidoras para visitas *in loco* aos 141 municípios, resultando, devido a essa restrição numérica em termos de pessoal, o cumprimento de parte da demanda.

Conforme Relatório de Gestão da SETECS (2005, p. 133), o monitoramento e assessoramento técnico *in loco* foi realizado em somente 80 municípios do Estado. Neste, ainda é ressaltada a intenção de realizar essas atividades em número maior de municípios, porém, reconhecendo a capacidade de técnicos lotados na gestão estadual que não era em número suficiente.

Essa questão é apresentada pela fala da Depoente 08: “[...] *que naquela época e hoje também falta uma fiscalização mais rigorosa, eles colocam - nós não temos uma equipe técnica, pessoal suficiente pra isso, mas e aí? Mas o estado se ele tá ali, ele tem que também desenvolver o papel dele*”.

Vale destacar que o processo de monitoramento e assessoramento, em 2005, começa a ser tratado como uma ação prioritária para a garantia de implantação, implementação e o aprimoramento do SUAS, bem como, dos serviços socioassistenciais executados pelos municípios mato-grossenses, porém, esta intenção esbarrava-se na própria organização da gestão estadual que, como vimos, também passava por reestruturação organizacional.

Neste percurso de construção do SUAS nos municípios e compreendendo o monitoramento e o assessoramento como mecanismos essenciais para sua realização, indagamos aos participantes desta pesquisa qual a contribuição do monitoramento realizado pela gestão estadual nos primeiros anos de sua implantação. Encontramos posicionamentos que reconhecem essa ação como momento fundamental para o sucesso do SUAS. No entanto, ressaltam sua fragilidade na execução e condução:

“Olha, como técnica do meu ponto de vista isso foi imprescindível para ajudar, apesar de ter sido um monitoramento que cobrou muito, querendo ou não muita coisa mudava por causa dos monitoramentos. Eu lembro bem “Olha o monitoramento tá chegando!”, a gente tinha que se organizar, as coisa tem que andar, querendo ou não isso fortalece a fala também do técnico, ela não fica sozinha e o gestor que não entende passa a compreender, não sei por quê. Fala, fala, fala de um jeito mas quando chega o de fora a coisa funciona”. (DEPOENTE 10)

“[...]o monitoramento tinha que existir, porque nós precisamos que eles fossem lá para fazer com que a chefia da gente entendesse” (DEPOENTE 01).

“[...] antes no começo a ideia era de cobrança, “Ah vamos cobrar que isso aqui está errado”, a intenção era de canetar mesmo” (DEPOENTE 05).

Estas posições discutem não apenas a maneira como o monitoramento era conduzido na ocasião da implantação do SUAS, como também, para os depoentes a gestão estadual apresentava certa dificuldade no retorno e aplicabilidade de ações a partir do que era identificado *in loco*. Situação esta presente desde o processo de implantação do SUAS até os dias atuais, tornando confuso a sua verdadeira intenção como mecanismo de gestão.

“Eu só entendo assim, que o monitoramento falhou no sentido de que nós não tínhamos um feedback, no início o feedback era assim “município tal faltou com algum relatório”, mas nunca sabe o porque que aconteceu, sabe, ou então hoje em dia não tem isso, mas ficou tipo, monitoramento para quê?”. (DEPOENTE 10)

“Até hoje eu sinto falta dessa devolução; desse monitoramento que não chega um retorno para os municípios”. (DEPOENTE 16)

Assim, o monitoramento enquanto processo contínuo e de promoção de ações efetivas de determinada política pública, requer que haja no âmbito da assistência uma melhor apropriação do que realmente seja o seu papel, pois, ainda encontramos equívocos quanto ao seu conceito e finalidade por parte daqueles que operam este sistema público.

“Eu acho que já está um pouquinho que ultrapassado, [...] A forma de monitoramento, a forma de avaliação, [...] eu acho que tem que passar por uma repaginação sim, eu acho que ele tem que dar uma nova cara para não ficar uma coisa muito arcaica, então você vai fiscaliza, aponta e depois qual o retorno? Então, o que implica? Eu acho que deveria haver não só, o monitoramento e a notificação, mas também todo um trabalho em cima da parte de gestão da importância desses apontamentos, levar o gestor a pensar o motivo dos apontamentos, porque senão fica uma questão de protocolo, um cumprimento de protocolo” (DEPOENTE 09).

“eu acho que o monitoramento poderia não ser igual ele é feito, eu acho que poderia melhorar, mas já é um avanço o estado sair daqui lá...”. (DEPOENTE 07).

Diante dessas exposições, acredita-se que o monitoramento e avaliação são procedimentos de extrema importância, mas que precisam ganhar mais consistência no âmbito institucional frente às políticas públicas, tendo espaço, condições e credibilidade.

Dessa forma:

Necessita-se de um processo que não apenas execute, mas que monitore e avalie, de forma sistemática, planejada e dirigida, para identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável os dados e informações, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos para tomadas de decisões racionais e para solucionar problemas (ROLIM, 2009, p. 94).

Notadamente há uma preocupação estabelecida nos depoimentos expostos quanto à direção, finalidade e resultado que o monitoramento realizado pela gestão estadual tem promovido desde a implantação do SUAS em 2005. Sem dúvida, compreendem e apoiam a realização do monitoramento, mas, debatem a maneira e os resultados da forma como tem sido oferecido aos municípios. É claro que parte da estrutura do SUAS conquistada até o momento no Estado e nos municípios também se deu ao trabalho desenvolvido durante o monitoramento, porém, já há que se trilhar novos rumos, patamares, modernizando os mecanismos de monitoramento presencial desenvolvidos pela gestão estadual.

AVALIAÇÃO

Monitoramento que impulsiona resultados na ponta

Setecs avalia e monitora o funcionamento de todos os programas sociais nos municípios

Em prol da população mais carente, a Setecs tem a importante missão de avaliar e monitorar os programas e serviços socioassistenciais desenvolvidos em Mato Grosso e executados pelos municípios. A cada ano, durante meses a fio, técnicos da Secretaria Adjunta de Assistência Social (SAAS) percorrem os 141 municípios do Estado.

O objetivo é acompanhar a execução e os resultados de programas e políticas vinculadas ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) diretamente na ponta, aferindo o serviço prestado às famílias. E é graças a esse constante monitoramento feito pela Setecs que Mato Grosso consolidou uma série de avanços na área da assistência social.

Entre as conquistas está o salto no número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que funcionam como a verdadeira porta de entrada à assistência social. Em 2004, primeiro ano da existência dos CRAS, eram apenas 21 municípios atendidos no Estado com um total de 28 centros. Em 2009 – portanto, somente cinco anos depois – essa rede de unidades atingia a maturidade com a

presença marcada nos 141 municípios e um conjunto de 157 centros.

Dando apoio aos técnicos da SAAS, o trabalho de avaliação e monitoramento dos programas é feito também por representantes do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), que se somam às visitas in loco nos municípios. Com esse cuidado em checar de perto todo o trabalho feito pelos municípios, a população tem a salvação de seus direitos, ao passo que os gestores públicos têm a orientação do que está sendo desenvolvido de forma positiva e o que precisa ser melhorado.

Além do CRAS, é analisado o desempenho na execução de iniciativas governamentais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), Bolsa Família, ProJovem, Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros, assim como o atendimento prestado pelos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e abrigos.

“Dos problemas enfrentados pelos municípios a falta de recursos humanos é um dos mais comuns. A situação ideal, do profissional concursado, não flutua-

te, infelizmente ainda não é realidade em muitos municípios do interior e na capital”, analisa o superintendente de Assistência Social da Setecs, Ricardo Augusto. Outras dificuldades também apontadas pelo monitoramento são a inadequação física e a falta de equipamentos, situação bastante comum em todas as cidades.

Em Cuiabá e Várzea Grande, o que fica evidente é a necessidade de melhoria da qualidade dos serviços prestados. “Pelo seu porte, Várzea Grande deveria construir e fazer funcionar mais dois CRAS. O município conta com apenas dois Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) em funcionamento. No caso de Cuiabá, a estrutura é insuficiente para atender com qualidade a demanda”, afirmou Ricardo, citando como exemplo o fato de uma unidade do CRAS prestar atendimento a mais de 20 bairros.

Nos monitoramentos, as equipes fazem um trabalho de campo completo, verificando de que maneira o atendimento na área social é prestado pelos municípios, se as diretrizes de cada programa são cumpridas e se as situações insatisfatórias foram corrigidas.

Esse contato estreito ajuda a esclarecer dúvidas e buscar soluções para os problemas. Ao final, o município é notificado para solucionar as irregularidades e evitar a perda de recursos fundamentais para executar as ações na área social.

“É papel do Estado estar sempre presente, para que os municípios não percam o foco das ações e os cidadãos não sejam prejudicados”, destacou a secretária Terezinha Maggi. ■



Figura 8: Monitoramento do SUAS em Mato Grosso.

Fonte: Revista Resultados da Ação Social da SETECS – 2003-2009.

As ações de monitoramento nos primeiros anos 2005 e 2006, não davam conta de atender *in loco* os 141 municípios do Estado. Ao analisarmos o Relatório de Gestão 2006, não identificamos sua realização nos municípios, somente por parte do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), o qual esteve de maneira inovadora em 25 municípios. Já em 2007, segundo Relatório de Gestão o monitoramento ocorreu na totalidade dos municípios mato-grossenses.

No Relatório de Gestão 2008, a informação é de realização no período de 04/05/08 a 30/07/08, monitorando os 141 municípios em relação aos programas e serviços executados pela gestão municipal de assistência social.

Dessa maneira,

O processo de monitoramento em 2008, contou com a participação de 18 (dezoito) técnicos, que percorreram os 141 municípios do Estado imbuídos na intenção de não somente monitorar, mas orientar e fazer-se presente dividindo as dificuldades enfrentadas pelos municípios, principalmente no campo técnico e auxiliando na execução de cada programa e projeto (MATO GROSSO, 2008, p. 31).

Em 2010, o Estado de Mato Grosso deu um passo fundamental na solidificação do SUAS, com a aprovação da Política Estadual de Assistência Social – Resolução do CEAS 09/2010 de 20/05/2010, a qual prevê dentre tantos proposituras, a instalação de uma Política Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação por compreender que esses são:

[...] instrumentos estratégicos de gestão da Política de Assistência Social, de maneira a cessar com uma utilização tradicionalmente circunstancial e tão somente instrumental deste campo, o que é central para o ininterrupto aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Estado; (PEAS / MT / 2010).

Assim, tanto o monitoramento quanto o assessoramento direto são instrumentos imprescindíveis para a percepção clara dos serviços de assistência social prestados, bem como, para o aperfeiçoamento constante da Política Nacional da Assistência Social.

Apontando para uma nova direção, o processo de monitoramento do ano de 2011, conforme descrito no Relatório de Gestão, atingiu os 141 municípios que compreendeu o período de 24 de Abril a 19 de Agosto. Porém:

[...] em sistema diferenciado e inovador em relação aos anos anteriores, utilizando metodologicamente, reuniões ampliadas ao final do monitoramento em cada pólo, reunindo assim todos os representantes dos Municípios, trabalhadores do SUAS, bem como toda equipe da SETAS, incluindo a Secretária de Estado de Trabalho e Assistência Social, e o Secretário Adjunto de Assistência Social (MATO GROSSO, 2011, p. 12).

Nessas reuniões era apresentado o resultado operacional do monitoramento consolidando as situações de alertas encontradas nas unidades e Serviços Socioassistenciais, durante as visitas técnicas; bem como o Plano de Providência a ser elaborado pelos Municípios, conforme Resolução CIT Nº 08, de 14 de Julho de 2010, que estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (MATO GROSSO, 2011).

Mesmo diante dessa forma de proceder à devolutiva aos municípios, há opiniões que acreditam que, até os dias de hoje, nada ou pouco se tenha mudado

“porque a fiscalização, a visita que o Estado faz continua sendo do mesmo jeitinho que era em 2005. É claro que hoje eles vêm com indicadores, porém são indicadores que eu sempre falo, que ela a gestora que lança no sistema, é aquilo que ela coloca entendeu? Lindo, maravilhoso. Infelizmente eu percebo que elas não têm ainda aquela ideia de que não é que elas estão colocando aí meu município... é feio colocar sua realidade, eles querem mascarar a realidade, e eu vejo que é ao contrário, que se realmente colocar o que se é né, que vai ter uma ajuda do Estado, da União”.
(DEPOENTE 08)

A partir dos depoimentos obtidos, temos a certeza de que, o modo pelo qual o monitoramento presencial vem sendo conduzido pelo Estado requer uma nova direção, apoiando-se em conceitos que possam dar base e sustentação teórica à prática exigida. Acreditamos que a gestão federal deve abrir novos momentos de discussão em relação à forma pela qual a gestão estadual realiza o monitoramento. O que se verifica é que cada Estado tem implantado a sua maneira. É claro que deve se levar em conta a realidade local, mas há que se estabelecer um diálogo mais próximo do Estado quanto à modalidade presencial.

Como trabalhadora do SUAS, atrevo-me a dizer que muito tem sido feito em relação ao monitoramento à distância via sistema Web, mas muito ainda há que se avançar no monitoramento e assessoramento direto aos municípios.

Portanto, o Estado de Mato Grosso apesar dos esforços implementados

desde a construção do SUAS, como defendido pelo Depoente 18: “o Estado teve um papel importante na cobrança, no diálogo, na perseverança de fazer com que os municípios fizessem concursos, fazendo monitoramento adequado para que pudéssemos ter uma melhoria na execução desses trabalhos...” Mas, muito há que se fazer no tocante ao monitoramento, criar caminhos que realmente seja reconhecido pelos municípios a sua real finalidade, e que promova através do seu assessoramento, capacitações, reuniões, a cultura do monitoramento.

Para isso, ressaltamos:

A necessidade de tratar informações geradas pelas políticas requer a estruturação formal de uma atividade de gestão que dê apoio e atenda às diversas demandas por informações estratégicas. Isso exige a criação de instrumentos de gestão da informação que auxiliem no acompanhamento, avaliação e monitoramento das políticas sociais (BRASIL, 2007, p.40).

Acreditamos que um dos primeiros passos da gestão estadual, seria contemplar em sua estrutura física e organizacional, setor e pessoal qualificados, dedicados a esta atividade, para que, em conjunto com os municípios, debatam os problemas e situações aqui levantadas, buscando soluções que dinamizem a efetivação do SUAS nos municípios mato-grossenses.

4.3.3 Financiamento estadual

Para uma análise em torno do financiamento da Assistência Social no Brasil e em Mato Grosso, há que se rever algumas características já pontuadas neste trabalho em relação ao cenário econômico nacional e internacional que vêm solapando as políticas sociais, principalmente, nos gastos sociais destinados a subsidiar todo o sistema de proteção social.

A temática financiamento ganha espaço de debate e preocupação a partir da CF/88, e na Assistência Social reforçada pela LOAS/93 nas quais se estabelecem, dentre tantos avanços, a garantia de fontes específicas para sua realização, assim como cria Fundos específicos para os três entes federados, com previsão de recursos para serem utilizados, exclusivamente, pela Assistência Social.

Nos estudos de Freitas (2007, p. 154-155) é demonstrado que:

Além de ampliar direitos, a Constituição Federal, de 1988, instituiu mecanismos orçamentários que asseguram uma articulação entre planejamento e orçamento, através do Plano Plurianual Anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual⁴². Definiu, ainda, fontes de financiamento e a extensão de fundos específicos para políticas sociais. Apesar de ainda prevalecerem dificuldades em publicizar a execução do orçamento público, tal processo vem permitindo acompanhar os recursos aprovados e efetivamente executados por políticas e programas sociais pelos três entes federados expressando, de modo igual, uma concepção de proteção social unificada à gestão democrática e transparente dos recursos.

Dessa maneira, temos por objetivo, neste momento, apresentar algumas discussões que possam nos levar a compreender o desempenho da gestão estadual em relação ao financiamento disposto, no período compreendido entre 2005 a 2012, à Política de Assistência Social, como certeza de efetivação do SUAS no Estado, e, conseqüentemente, à melhoria da qualidade na oferta dos serviços ofertados por essa política. Compreendendo, ainda, o financiamento como eixo estruturador de toda política social e, dessa maneira, da Assistência Social.

Ao se estudar o financiamento e orçamento destinados à determinada política social, deve se considerá-lo:

[...] Como elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (SALVADOR, 2008, p.151).

A implementação da PNAS e de normativas que balizam a gestão e operacionalização do SUAS, têm exigido dos governos uma série de adequações com estrutura física, recursos humanos, serviços e outros. Essas demandas acabam envolvendo custos orçamentários e financeiros e expõe a evolução que esse sistema tem desenhado para a Assistência Social brasileira, e isso, tem-se repercutido e exigido um financiamento sólido que consiga acompanhar às

⁴² O PPA é um planejamento das metas e dos programas de governo para quatro anos. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, que vai estabelecer diretrizes para anual, como também as modificações na legislação tributária para o exercício subseqüente. A LOA vai quantificar os valores em relação a programas, com os seus respectivos executores, com base nas estimativas e autorização para obtenção de receitas, fixando os gastos para o exercício seguinte (SALVADOR, 2008, p. 36).

transformações ocorridas no formato das políticas sociais atuais.

Após oito anos de implantação do SUAS, fruto de processo democrático e participativo ocorrido em 2003, muitos avanços já se pode presenciar que vão desde a oferta de serviços segundo sua complexidade até a inovação no modo de financiar a política de Assistência Social. Porém, não significa que já chegamos próximo ao ideal compatível com as necessidades exigidas por esse novo sistema.

Uma vez que:

[...] o financiamento da assistência social tem sido cunhado por práticas centralizadas, segmentadas, pontuais, com forte traço clientelista e patrimonialista, utilizado como moeda de troca, em especial quando da apropriação de recursos públicos com conotação de ações pessoais, a exemplo das emendas parlamentares ou das ações desenvolvidas por entidades filantrópicas com foco na caridade (COLIN, 2008, p. 202).

Com isso, compreende-se que, historicamente, o financiamento de políticas sociais sempre esteve subalternizado em relação a outros setores do Estado e ou da economia, por não apresentarem interesse concreto para sua sustentação, tornando-o insuficiente e perverso para enfrentar os ditames da economia neoliberal vigente.

No entanto, cabe ressaltar que “no âmbito da gestão de uma política pública, a destinação orçamentária e a sua execução, ou seja, seu efetivo financiamento constituem importantes indicadores das prioridades de atuação e intervenção do setor público” (BRASILb, 2011, p. 39).

O SUAS tem enfrentado desde a sua implantação algumas contradições que põem em risco a efetivação quanto a sua gestão financeira, apesar da preocupação em resgatar preceitos constitucionais da CF/88 e da LOAS, que estabelecem a obrigatoriedade do Estado em garantir direitos sociais. Crises na economia aliadas à medidas de ajuste fiscal acabam por reduzir a capacidade do Estado em financiar políticas sociais. Essa direção tem acarretado o contingenciamento de gastos a elas direcionados reforçando tendências de minimização do Estado, expressas em políticas sociais focalizadas, seletivas e precárias.

O financiamento da Assistência Social é orientado, a partir da Constituição Federal de 1988, Art. 195 e da LOAS de 1993, pelo princípio da co-responsabilidade entre governos federal, estadual e municipal e suas fontes se originam tanto do orçamento da seguridade social como do orçamento fiscal. Apesar desses

instrumentos, observa-se, no entanto, que houve poucas alterações no que diz respeito à efetivação destas diretrizes e princípios previstos nas legislações referidas.

Para sua realização, o SUAS conta em sua gestão financeira e orçamentária com os instrumentos: Orçamento⁴³ e os Fundos de Assistência Social⁴⁴. Assim,

Criaram-se, compulsoriamente, instâncias de financiamento para esta política como os fundos - Fundo Nacional (FNAS), Fundos Estaduais (FEAS) e Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), cuja razão de ser está na possibilidade de permitir um controle mais democrático dos recursos destinados à área, já que sua gestão cabe ao órgão público responsável pela Assistência Social sob orientação, deliberação e controle dos Conselhos nas três esferas do governo (FREITAS, 2007, p.155).

Na NOB/SUAS/2005, dentre as prerrogativas que balizam a construção efetiva do SUAS, destacam-se a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos. Em relação ao financiamento, sua realização se efetiva por meio da descentralização político-administrativa, respeitando a autonomia dos entes federados em que os Fundos de Assistência Social tornam-se necessários para o recebimento de repasse de recursos, ocorrendo pela dinâmica fundo a fundo. Os Fundos constituem-se, assim, em unidade gestora do financiamento nas três esferas de governo.

Dessa forma, “a estruturação de um sistema com transferências regulares fundo a fundo e com responsabilidades definidas representa avanço importante na Política de Assistência Social, pois implica na garantia de continuidade das suas ações e serviços em todo o território” (IPEA, 2007, p. 56).

Esse novo formato põe fim a sistemática de convênios, até pouco tempo ainda utilizada dando lugar a aplicativos informatizados, com critérios de partilha definidos e pactuados nacionalmente.

Sposati (2006, p. 97) observa que:

⁴³ O orçamento é instrumento da administração pública indispensável para a gestão da política de assistência social e expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária (NOB/SUAS/2012, Artigo 46).

⁴⁴ Os fundos de assistência social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social (NOB/SUAS/2012, Artigo 48).

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

O repasse de recursos do Estado para os municípios ocorre a partir do estabelecimento de critérios de partilha pactuados pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), segundo os níveis de habilitação instituídos pela Norma Operacional Básica do SUAS.

Para Lanzetti e Martins (2007), essa nova sistemática adotada para o financiamento do SUAS tem como alicerce o IX do art. 18 da LOAS e da direção preconizada pela PNAS/2004, nas quais a partilha dos fundos deve seguir critérios pautados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais que deem conta de contemplar as demandas e prioridades e as diversidades apresentadas pelas diferentes realidades.

Segundo a NOB/SUAS/2012, em seu Art. 56, o cofinanciamento federal de serviços, programas e projetos de assistência social e de sua gestão, no âmbito do SUAS, poderá ser realizado por meio de Blocos de Financiamento⁴⁵. Esses blocos, conforme consta no Art. 57 da mesma normativa destinam-se ao cofinanciamento referentes à:

- I - Proteções Sociais Básica e Especial, em seu conjunto de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente;
- II - Gestão do SUAS;
- III - Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único;
- IV – Outros, conforme regulamentação específica.

O Cofinanciamento em Mato Grosso, a partir de 2005, também rompe com a tradicional forma de repasse de recursos firmados a partir de convênios que muitas vezes não expressavam a necessidade dos municípios. Sobre isso, a Depoente 17 ressalta que:

“Em termos de cofinanciamento, o único cofinanciamento que existia

⁴⁵ Consideram-se Blocos de Financiamento o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão, na forma definida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (NOB/SUAS/2012, Artigo 56, Parágrafo Único)

eram convênios estaduais. Eram convênios estaduais estabelecidos com os municípios. O Estado repassava para o município e o município tinha que ver em que poderia gastar. A implantação do Sistema Único de Assistência Social tinha que mudar isso, essa mentalidade.”

Em análise ao Relatório de Gestão 2005, verifica-se que:

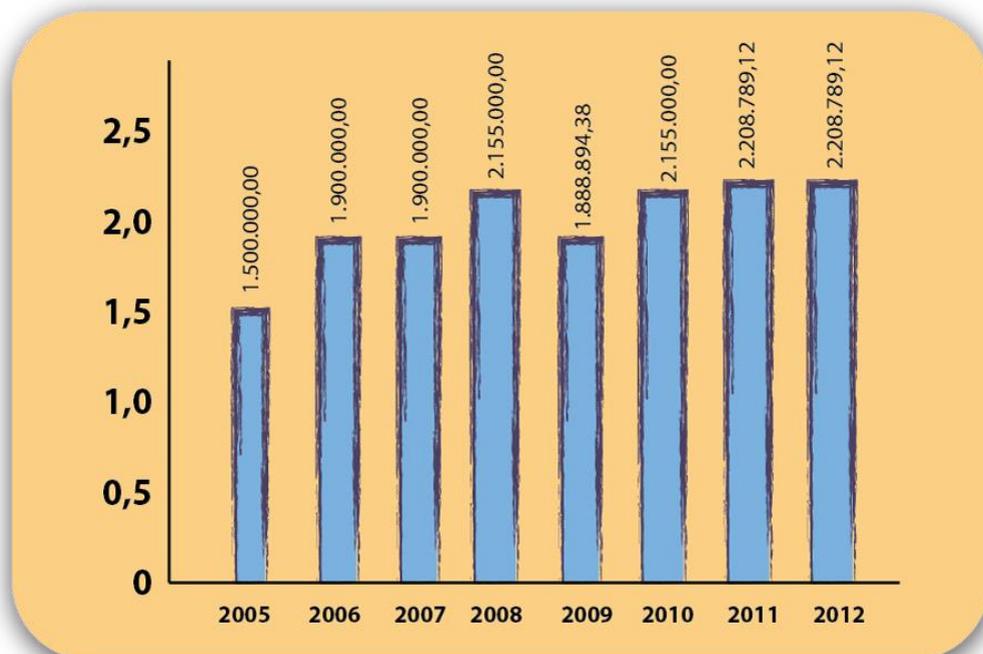
Antes deste cofinanciamento que universalizou os Serviços de Atenção à Pessoa Idosa e Portadora de Deficiência, 63 municípios mato-grossenses (44,6%) não recebiam qualquer recurso para o atendimento destes segmentos e apenas 21 municípios (14,8%) recebiam recursos federais para atender idosos e deficientes. Os 53 municípios restantes (37,5%), recebiam recursos federais para atender idosos, ou tão somente aos portadores de deficiência em 04 municípios (5,6%) (MATO GROSSO, 2005, p. 32).

O cofinanciamento da Assistência Social inaugura, a partir do SUAS, um nova forma de repasse de recursos. Pauta-se na direção democrática e compartilhada entre os 141 municípios, sendo essa a dinâmica estabelecida durante reunião da CIB.

Conforme Relatório de Gestão correspondente ao ano de 2005 o repasse estadual deveria atender aos serviços e ações socioassistenciais em complementação aos financiamentos federal e municipal com objetivo de atender, prioritariamente, as ações destinadas à pessoa idosa e à pessoa com deficiência.

No entanto, verifica-se nos depoimentos obtidos nesta pesquisa, que, apesar da alteração no modo de repasse e a ampliação de sua transferência e distribuição, o Estado de Mato Grosso, pouco tem investido na forma de transferência fundo a fundo aos municípios. Alguns dos participantes reconhecem a necessidade de que seja discutido a destinação dos repasses, sua modalidade e magnitude como condição para a ampliação do SUAS no Estado.

A partilha dos recursos utiliza-se de critérios técnicos como: porte demográfico, conforme NOB/SUAS e PNAS; censo demográfico atualizado e o nível de habilitação dos municípios. No período de 2005 a 2012, como se observa no gráfico a seguir, pouco se evoluiu em relação ao cofinanciamento estadual repassado à gestão municipal.

Gráfico 5 - Cofinanciamento Estadual para Assistência Social

Essa fragilidade no montante repassado pela gestão estadual acaba por sobrecarregar os municípios que ficam a mercê somente de recursos do FNAS. A implementação dos serviços e benefícios da assistência social requer, além dos recursos federais uma complementariedade por parte dos outros entes federativos, conforme estabelecido na CF/88 e normativas vigentes.

Os valores são repassados em apenas uma parcela/ano, sendo distribuídos, segundo o porte dos municípios. Entre os anos de 2010 a 2012, o repasse financeiro foi distribuído da seguinte maneira:

Tabela 4 - Cofinanciamento estadual, segundo porte dos municípios

Porte Demográfico	Valor R\$ por município
Porte Grande	128.500,00
Médio Porte	51.000,00
Pequeno Porte II	21.000,00
Pequeno Porte I	9.105,26

Fonte: Relatórios de Gestão 2010-2012, SETAS/MT.

Em relação aos anos anteriores, conforme gráfico apresentado, os valores oscilam minimamente. Em 2005, em pleno momento de implantação do SUAS, os

recursos disponibilizados para sua implantação foram ínfimos e restritos ao atendimento, como já mencionado, à população idosa e à pessoa com deficiência. Essa situação permaneceu inalterada até o ano de 2010, sendo modificada apenas em 2011 quando então, o cofinanciamento estadual englobou a proteção básica e a especial. Porém, sem significativas mudanças no tocante ao volume do orçamento. Tal situação é avaliada pelos Deponentes:

“[...] em relação ao recurso do cofinanciamento sempre foi muito pouco. O cofinanciamento por parte do Estado para implantar o Sistema Único de Assistência Social é insuficiente”. (DEPOENTE 04).

“[...] porque você pega o panorama municipal que o MDS disponibiliza, os menores orçamentos destinados à assistência social, são do Estado de Mato Grosso. Então, realmente não estão dando a real importância para essa área”. (DEPOENTE 09).

Não encontramos nos Relatórios qualquer destinação que pudesse apoiar os municípios na instalação do SUAS principalmente quanto às exigências estabelecidas para sua habilitação. Os investimentos restringiram-se em capacitações, reuniões e treinamentos e não em serviços e estruturação física e humana. Alguns relatos demonstram essa dinâmica:

“O Estado primou pela melhoria do atendimento à população através apenas da capacitação dos servidores públicos estaduais e municipais, que foram feitas por diversas vezes de maneira reiterada, com o fim de que a gente pudesse melhorar a execução desse serviço à população, principalmente fazer com que o conhecimento fosse disseminado, até chegar à ponta, das pessoas que de fato fazem o atendimento à população [...]”. (DEPOENTE 18)

“[...] o financeiro do Estado ajuda pouco, eu acho que o nosso Estado como rico, o maior produtor de soja, tinha que ter uma ajuda maior para os municípios, não sei de que forma, mas ele tinha que ajudar o município [...]”. (DEPOENTE 12)

“[...] o governo do Estado até hoje não co-financia os serviços da assistência social. Desde 2005 que recebemos o mesmo valor, não houve reajuste, continua sendo aquele mesmo valor que é bem irrisório para o tamanho do município, então eu vejo que o governo federal, ele foi primordial na questão do cofinanciamento e porque senão os municípios também não teriam implantado esses serviços. (DEPOENTE 15)

De fato, a preponderância do gasto federal seja no momento de implantação do SUAS seja em momentos posteriores é incontestável. Minha vivência profissional autoriza-me afirmar que mesmo passado oito anos de implantação desse sistema, ainda existem municípios que sustentam a Assistência Social e seus serviços basicamente com os recursos oriundos do governo federal.

Na tentativa de ampliar o cofinanciamento, o órgão gestor estadual pactua na CIB, em reunião realizada em 19 de março de 2010, a destinação de recursos para os benefícios eventuais⁴⁶ nos 141 municípios mato-grossenses.

Essa destinação é pautada na Resolução nº 011/2008 do CEAS de Mato Grosso, após dois anos de sua aprovação. Essa normativa segue o Decreto Federal 6.307 de 14 de dezembro de 2007, e Resolução 212 do CNAS, de 19 de outubro de 2006 que dispõe sobre os benefícios eventuais.

O orçamento para esse fim não impactou expressivamente na gestão municipal. Mas, devemos considerar como mais um avanço no caminho da implementação do SUAS e da responsabilização do ente estadual em relação à Política de Assistência Social.

Dessa forma, o Estado cumpre uma de suas responsabilidades que é, segundo o Artigo 15 da NOB/SUAS/2012, a destinação recursos financeiro aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS).

Entre os anos de 2010 a 2012 os recursos destinados para esse fim, variaram entre R\$ 300.000,00 (trezentos mil) a R\$ 302.196,46 (trezentos e dois mil, cento e noventa e seis reais e quarenta e seis centavos).

Fica evidente a necessidade de ampliação de incentivos orçamentários e financeiros para as políticas públicas, em particular, a de Assistência Social. Mas mesmo assim, não poderíamos deixar de contextualizá-la a partir da realidade de Mato Grosso.

A Política de Assistência Social sempre sofreu e esteve à margem de grandes alocações orçamentárias dificultando seu processo de constituição como Política Pública de Seguridade Social.

⁴⁶ Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (Lei 12.435/LOAS, Artigo 22).

Em Mato Grosso, lócus empírico desta pesquisa, como vimos, essa realidade não é diferente, em que se observa a destinação e execução de 2005 a 2012, período analisado, recursos ínfimos em torno de 0,14% do total do orçamento do Estado, segundo estudo realizado pelo CEAS/MT, contrariando o disposto na Política Estadual de Assistência Social de Mato Grosso, a qual coloca como ponto central o financiamento.

Na PEAS-MT (2010), o financiamento é considerado como protagonista para as ações de proteção social básica e de proteção social especial de média e alta complexidade, como também das despesas correntes com Recursos Humanos e o aprimoramento da gestão da assistência social no âmbito do Estado de Mato Grosso, garantido assim o aporte de recursos necessários para implementação e manutenção de sistemas de informação, monitoramento e avaliação, capacitação e apoio técnico e financeiro aos municípios.

Porém, são inúmeros os desafios que ainda que ser enfrentados para se alcançar um orçamento que responda e atenda às reais necessidades de uma política pública como a de Assistência Social, e que possa ultrapassar a barreira das destinações que nada acrescentam em termos de concretização dos princípios garantidos em lei.

Uma dos desafios que muito tem se discutido e perseguido é a vinculação orçamentária de percentual para a Assistência Social como bem afirma Freitas (2007, p. 156):

Sobre este aspecto, uma deliberação importante diz respeito à proposta de vinculação institucional com destinação de 5% dos recursos do orçamento da Seguridade Social para o financiamento da política. A proposta se constitui em garantir uma vinculação orçamentária para o setor, através de percentual fixo nas três esferas de governo, como ocorre em outras políticas, como a educação, através da Emenda Calmon e, mais recentemente, com a saúde. Esta política conquistou, finalmente, depois de muita luta a aprovação no ano de 2001, da Emenda Constitucional (E. C.) nº. 29, de 13 de setembro de 2001, que vinculam os recursos orçamentários da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a serem aplicados, obrigatoriamente, em ações e serviços públicos de saúde.

Em relação a essa vinculação, também encontramos presente em alguns dos depoimentos colhidos nesta pesquisa, que demonstram a necessidade de definir percentual para a Assistência Social a fim de romper com a prática histórica de receber recursos provenientes de sobras orçamentárias. Nessa direção, expressam:

“Eu acho que a questão do orçamento, pauta na conferência esse ano novamente, ela tem que ser resolvida. Não dá mais para ficar esperando as migalhas caírem da mesa, então tem que ter uma definição de orçamento específica para área da assistência social nas três esferas de governo. Já passou da hora de estabelecer isso e a gente continua ainda nessa discussão, de quanto que vai ser [...]”. (DEPOENTE 09).

[...] aumentar, mas primeiro garantir, ter uma lei que garanta um percentual, aumentar o cofinanciamento e fiscalizar, acho que tem que ter mais a participação do Estado dentro dos municípios (DEPOENTE 08).

Ainda em relação à forma e responsabilidade de financiamento para o SUAS, encontramos no fala do Depoente 18 que:

“[...] pode-se colocar como desafio a rediscussão da carga tributária brasileira e a distribuição desses tributos para as esferas da administração, a União fica com 60% dos tributos arrecadados no Brasil, os Estados com 23% e os municípios com 17%. É impossível gerir os municípios com esse percentual de distribuição”.

Dessa maneira, a distribuição dos recursos orçamentários e financeiros deveria acompanhar a distribuição dos tributos, no entanto, o que se pode observar é a grande carga que os municípios tem tido, uma vez, que são eles os responsáveis pela operacionalização da Assistência Social, por ser o chão onde se realiza as ações. Por isso, há que se tomar cuidado para que no processo de municipalização das políticas públicas apoiada pela descentralização não caia na “[...] tendência de desobrigação das esferas estadual e federal, em face das políticas sociais[...]” (SILVA, 2010, p. 185).

Reconhecemos que houve avanços em relação ao financiamento, apesar de permanecer, ainda, sustentado por recursos mínimos. Mas, o que sobressai é a constatação do longo caminho que ainda tem que ser percorrido por todos os entes e sujeitos que compõem esta política. Entendendo que somente com a ampliação orçamentária é que iremos, de fato, assegurar a esta política o status de pública, como assegurado na LOAS e na Constituição Federal.

4.3.4 Entraves, Avanços e Desafios para o SUAS em Mato Grosso

Neste momento, a intenção é recuperar, a partir da análise documental e, principalmente, dos depoimentos colhidos, quais perspectivas se vislumbram para o SUAS tendo em vista, já, os seus oito anos de implantação.

Avanços, entraves e desafios de certa forma já foram apresentados no decorrer neste capítulo, porém, existem situações que, fugindo dos eixos de análise determinados para esta pesquisa, exigiriam um tratamento particular de modo a significar a fala dos sujeitos envolvidos.

Como bem aponta Couto (2010b, p. 93):

O SUAS é, pois, uma realidade em movimento com ritmos e alcances heterogêneos. Sua implementação integra um processo dinâmico que se instala nos municípios e estados brasileiros, introduzindo deslocamentos e mudanças significativas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle público das ações na área.

Concordando com essa dinamicidade do processo de implementação dos SUAS confere-se aqui destaque às preciosas opiniões coletadas neste estudo.

Como todo novo movimento, como o promovido pelo SUAS, implica alterações nas diferentes dimensões da vida social: política, econômica, histórica e cultural, acarretando, inclusive, certo desconforto, até que se compreenda, se afirme e promova resultados a serem reconhecidos. Mas, conforme reforça Sposati (2009, p. 15) “essas impressões são possíveis, pois não há como escaparmos do movimento histórico entre as relações de forças sociais”.

Como resultado do movimento histórico, a implantação do SUAS no Estado de Mato Grosso, processo ocorrido mais pontualmente a partir de 2005, contou com inúmeros entraves que acreditamos não ser prerrogativa somente deste território.

Dentre os entraves identificados, um que merece todo destaque refere-se à mudança de paradigma no modo como a Política de Assistência Social era operada e reconhecida, em que suas ações pautavam-se na caridade, na benesse e no assistencialismo.

“Eu falo para você que a maior dificuldade foi por na cabeça do povo que tinha que ser daquela forma, e foi colocar para as pessoas que estavam à frente da prefeitura o que seria o Sistema Único da Assistência Social. Eles não queriam entender, porque a assistência social sempre foi assistencialismo. Parece que as pessoas achavam

que tinha que ser para o resto da vida, então assim para mim a maior dificuldade foi essa”. (DEPOENTE 12).

“[...] as grandes dificuldades foram à própria resistência local de mudança, de transformação, a própria característica da política que estava instalada e do que se foi gradualmente amadurecendo”. (DEPOENTE 10).

“Primeiro é saber o que era esse SUAS. Falar, explicar, principalmente para a gestora, porque lá ela não tinha conhecimento nenhum da política, o difícil era ela aceitar essas mudanças”. (DEPOENTE 08).

No entanto, essa mudança ainda aparece não somente como o grande fator dificultador, mas, como o grande desafio para a Assistência Social no Brasil e em Mato Grosso, pois, romper com essa prática histórica, tem sido tarefa diária daqueles que gestam e operam essa política pública, que tem como objetivo primeiro a garantia de direitos sociais. Para a Depoente 03, o desafio primeiro é, “[...] *definir a assistência social como um direito de fato*”.

Outra depoente aponta que essa dilema entre assistência como direito ou como benesse sempre volta à tona, e que é especialmente motivado pela mudança de gestão decorrente das eleições. Dessa maneira, acredita-se que o trabalho de mudança de concepção deve ser não somente com os sujeitos envolvidos com a Assistência Social, mas, principalmente com a população em geral.

Sendo assim,

“Romper com o assistencialismo ainda é um desafio, porque na mudança de gestão em 2009 todo o trabalho de implantação do SUAS no momento de transição se perdeu. E, com as novas eleições eu acho que 80% dos municípios tiveram novos prefeitos, e aí são pessoas que não tem, não tiveram todo esse conhecimento e volta aquela briga novamente para fazer os gestores entenderem a diferença entre o assistencialismo e a Política de Assistência Social. As mudanças que ocorreram nesse período então, tem todo esse desgaste novo de explicar, de conscientizar, de sensibilizar para a Política de Assistência Social”. (DEPOENTE 09)

Outro grande entrave presente nos depoimentos colhidos é em relação ao financiamento da política de Assistência Social, uma vez, que para se firmar o SUAS como sistema de gestão em todo território brasileiro houve a necessidade de adequações e estruturação nos três níveis de governo, principalmente para a gestão

municipal que precisava operar de imediato esse novo formato da política. Mas, pouco recebeu de incremento financeiro para sua implantação. Segundo os depoimentos:

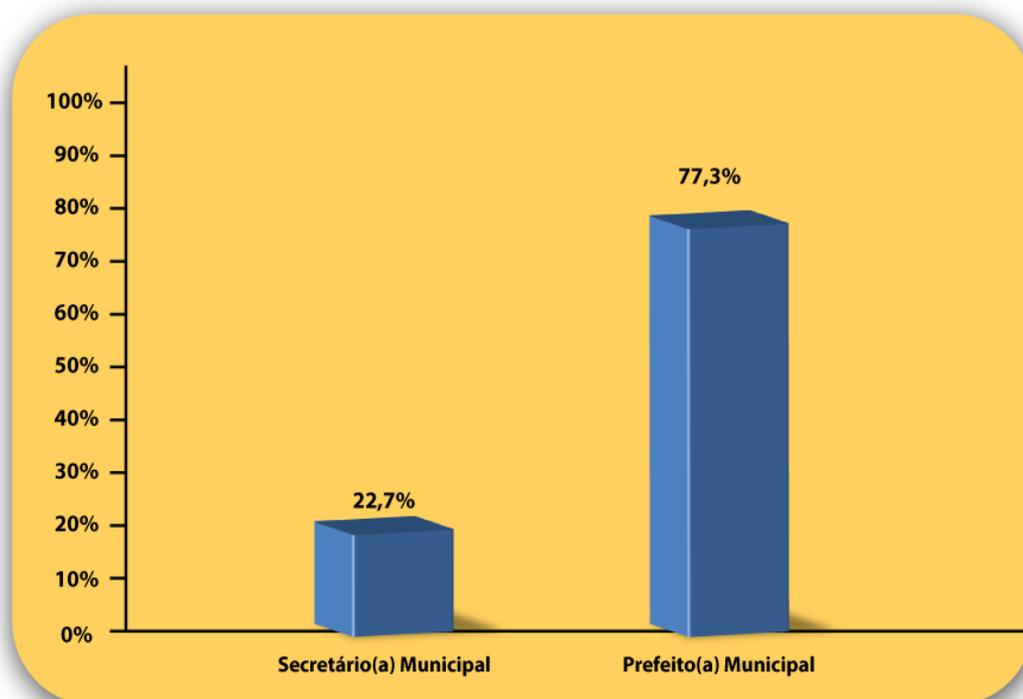
“O financiamento da Assistência Social, lógico que é o pior entrave, “são políticas de pobre”? Cadê o dinheiro da assistência? Onde que ele está? Quem é que financia? Ele não está elencado igual à educação, igual à saúde, que vai ficar retido na fonte. Que ali os políticos não vão poder mexer que ali terá que trabalhar a política social. Então eu acho que talvez o maior entrave, que eu acho não ter avançado e que precisa avançar no Sistema Único é o financiamento da política”. (DEPOENTE 07)

Ainda se apresenta como entrave e, ao mesmo tempo como desafio, para o SUAS no Estado e seus municípios a gestão financeira dos respectivos Fundos. Constatações resultantes dos depoimentos e de análise dos documentos oficiais nos faz chegar à conclusão que não somente o orçamento disponibilizado é um grande problema para a Assistência Social, mas, também a forma como vem sendo tratado e operado esse recurso.

Para a Depoente 02 “[...] *ainda é a administração municipal que administra o dinheiro da assistência social. Por isso, é uma dificuldade muita grande, porque dependemos em tudo deles*”.

Na análise do Relatório de Monitoramento da Secretaria de Estado, referente ao ano de 2010, comprovadamente se observa que os Fundos Municipais de Assistência Social são geridos majoritariamente pelos prefeitos municipais, pois dos 141 municípios de Mato Grosso, em 109 (77,3%) aparecem o prefeito municipal como ordenador de despesas, e somente 32 municípios (22,7%) têm as Secretárias Municipais como ordenadoras.

Acreditamos que a gestão estadual deve ampliar a discussão e orientação acerca dessa situação uma vez, que essa é uma das atribuições do gestor da política, conforme estabelecido na PNAS/04 e normativas vigentes.

Gráfico 6 - Ordenador despesas

Fonte: Relatório de Monitoramento Estadual – ano 2010.

Em se tratando de entraves e desafios, nos é também apresentada a falta de intersetorialidade entre as políticas públicas, que pouco tem sido discutida e fomentada pela gestão estadual, no âmbito do SUAS. Essa necessidade é destacada pelos depoentes por compreenderem que é somente através da articulação entre as diferentes políticas que iremos conseguir superar a fragmentação existente entre suas ações e âmbito de atuação, de modo que a população seja realmente reconhecida em sua diversidade e complexidade.

“[...] há uma necessidade, uma carência muito grande dentro do Estado de Mato Grosso de se ter uma conscientização intersetorial, discussões mais integradas, mais intersetoriais”. (DEPOENTE 09).

Essa forma intersetorial de operacionalização de políticas públicas, sendo uma estratégia de universalização dos direitos do cidadão, se mostra como um desafio aos técnicos que operam nesse setor. A intersetorialidade no âmbito do SUAS tem sido rudimentarmente experimentada, mas no que se refere à gestão do Programa Bolsa Família, por exemplo, sua ocorrência se dá de maneira tensa em

alguns municípios. Como tensionado pelo depoente:

“Eu lembro bem da questão da condicionalidade do Bolsa Família, que tenta envolver saúde e educação. Olha a luta que foi para a gente estar sensibilizando às pessoas, os gestores, os técnicos de que o usuário é o mesmo, da saúde e da educação. Então não existe um trabalho isolado, tem que ter comoção de esforços. Essa questão é uma verdadeira luta.” (DEPOENTE 05)

Historicamente, a Assistência Social foi marcada pelo voluntarismo e guiada apenas pelo valor moral e sentimentos nobres de ajuda ao próximo, sem solução de continuidade marcada por ações pontuais, frágeis, descoordenadas e intermitentes. Esse fenômeno, ao mesmo tempo em que aparece como o grande entrave no processo de construção do SUAS, se revela ainda como desafio a ser enfrentado por toda a sociedade.

Mas, não somente de entraves e desafios marcam a trajetória de construção do SUAS em Mato Grosso. Um olhar mais otimista, avanços e novas perspectivas foram identificados nas falas de modo a concluir que se está constituindo uma nova ordem para a Assistência Social no Brasil e em Mato Grosso nos próximos anos:

“[...] o principal avanço, é a ruptura com o assistencialismo. Através do atendimento do CRAS fora da secretaria, fora das “barras da saia da primeira dama”, então valorizou muito o trabalho e deu uma direção diferenciada para assistência social”. (DEPOENTE 09)

“[...] A Política de Assistência Social passou a ter um significado bem diferente, as pessoas começaram a perceber não como ela era antes, talvez, mas cada um fazia do seu jeito, as pessoas passaram a compreender que ela é uma política para ser levada a sério, organizada, que é um política para garantir direitos, então isso para mim é o que mais importa no sistema”. (DEPOENTE 10)

A estruturação física para a Assistência Social, a partir do SUAS, apresenta-se como exigência de habilitação ao novo sistema por isso, proporcionando, até certo ponto, a aquisição de novos equipamentos sociais, como apontado pela DEPOENTE 10: *“os principais avanços foi a estrutura física. Hoje no município já existe Secretaria, CRAS, CREAS”*.

Essa ação viabiliza a descentralização e operacionalização dos serviços e benefícios ofertados em territórios mais próximos da população usuária. Como sabemos, a grande maioria dessas estruturas foram adequadas na ocasião da

implantação para o funcionamento imediato, por isso, hoje já se apresenta como necessidade a ampliação de seus espaços, até mesmo pela amplitude de serviços que hoje a Assistência Social oferece. Mas, para isso, esclarecem, que há de se ter uma co-participação da gestão federal e estadual para que realmente se avance.

Nesta direção, destacamos algumas constatações apresentadas nos depoimentos dos participantes desta pesquisa:

“A estrutura física foi um grande avanço, mas, foi praticamente toda do Município. Nós precisamos de uma CRAS decente, nós precisamos de acessibilidade, nós precisamos de equipamento para avançar”. (DEPOENTE 07)

“[...] as nossas estruturas são pequenas e não comportam todos os serviços hoje preconizados pela política de assistência social. Então eu vejo que melhorou muito, melhorou bastante, mas, precisamos ampliar. (DEPOENTE 15)

A partir de 2004, inicia-se a estrutura legal desse novo sistema, que daria sustentação aos novos rumos que o SUAS tomaria a partir daquele marco. É reconhecido pelos que fazem parte desse movimento que a partir das legislações e normativas criadas, a Assistência Social se ampliou e estabeleceu-se verdadeiramente como política pública, deixando de lado as improvisações e fragmentações que antes eram recorrentes nas ações desse campo.

Uma das normativas que tem tido destaque nas análises realizadas, é a NOB/RH/SUAS de 2006, que disciplina a gestão do trabalho no SUAS, estabelecendo equipes em número e qualificação necessárias para cada serviço ofertado.

Vejamos o que os depoimentos nos trazem:

“[...] a NOB-RH foi um grande avanço a nível nacional, porque perfila, afunila a questão dos profissionais técnicos do SUAS, concursados que não vão sair daqui quatro anos ou daqui oito anos, que vão dar continuidade nos serviços, nós aqui no município avançamos muito, hoje nós já temos duas assistentes sociais em cada CRAS”. (DEPOENTE 14)

“Na questão dos avanços acredito que foram as normas como a de Recursos Humanos, a NOB/RH, que vem para fortalecer e valorizar o trabalhador do SUAS e proporcionar mudanças dentro da gestão, então esses para mim são os principais avanços.” (DEPOENTE 09)

Assim como a NOB/RH, outro dispositivo tomado como necessário nessa caminhada é a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009, instrumento importante para a padronização de serviços do SUAS e que muito contribuiu na implementação do SUAS.

[...] *“um dos avanços é a tipificação nacional. Que vem dizendo como é que tem que funcionar cada uma delas, cada uma das nossas atividades, na proteção básica, na especial, média complexidade, clarificando as nossas atividades, separando as ações de competência da saúde, do poder judiciário”*. (DEPOENTE 18).

Por último, porém, merecedora de destaque e atenção, é o grande avanço ocorrido em 2010, materializado pela aprovação da Política Estadual de Assistência Social de Mato Grosso, a PEAS/MT. Aprovada em 19 de março de 2010, através da Resolução 09/2010 do Conselho Estadual de Assistência Social, estabelece e reafirma em âmbito estadual os novos parâmetros e direção da Assistência Social, tomando como base a PNAS/04.

Acreditamos este ter sido um dos maiores avanços protagonizados no Estado, no entanto, desde sua aprovação apesar dos esforços empreitados, ainda não se conseguiu sua aprovação legal, que garantisse maior visibilidade e respaldo as ações desta política.

Durante os depoimentos, costumávamos perguntar se conheciam e acreditavam ser importante a sua consolidação no formato de lei, e algumas se posicionaram que conheciam, mas *“toda política estadual da assistência não”* (Depoente 02), e outras pareciam não empregar tanta importância a PEAS.

Fato, que nos leva a considerá-la muito mais que um avanço, mas, também inseri-la no campo dos desafios. Para isso, deve ser primeiro compreendido e fortalecido pelos atores e instâncias que formam o SUAS no Estado.

Identificamos, pois os principais entraves, desafios e avanços que nos foram apresentados nos depoimentos colhidos para esta pesquisa. Pode-se notar que apesar dos entraves ocorridos na trajetória de construção do SUAS em Mato Grosso, muito se avançou na direção de afiançarmos direitos já instituídos nas legislações. Mas, não nos restam dúvidas que há muito por ser feito nesta direção. Porém, são reconhecidos o envolvimento, compromisso e preocupação dos sujeitos que realmente operam essa política em seu domínio territorial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo esta dissertação, que é resultado de uma busca maior de apreensão e aproximação com o objeto central - “O processo de construção e implementação do SUAS no Estado de Mato Grosso”, nos cabe, a partir das investidas que realizamos para construção deste trabalho, tecer algumas considerações.

Ao final deste estudo, além da sensação de mais uma etapa vencida, nos vem também a certeza de incompletudes e ausências devido às várias questões que perpassam o objeto pesquisado e nosso envolvimento profissional com a política de Assistência Social.

Assim, faz-se um esforço para sintetizar o aprendizado construído no decorrer destes anos de mestrado e da pesquisa propriamente dita.

A experiência de percorrer e aproximar do campo da pesquisa trouxe-nos novas perspectivas e descobertas que nos servirão de base para uma nova intervenção profissional, alicerçada numa visão mais crítica da realidade e, dessa forma, adensar conhecimentos, produzir novas concepções e novas práticas sobre esse desafiante mundo que é a Política de Assistência Social em Mato Grosso.

Nos de 1980, com a promulgação da histórica Constituição Federal de 1988, inicia-se um novo caminhar, com passos democráticos e, por vezes, contrários a este percurso, sejam eles de ordem social, econômico, cultural e/ou político.

No campo das políticas sociais, as mudanças brotam e se manifestam sob diversos formatos, se de um lado passa a ser entendida numa perspectiva de direito, com caráter estratégico e garantidor da busca pela ampliação da cidadania, por outro emergem como meras respostas às tensões surgidas a partir da conflituosa relação entre as classes burguesa e trabalhadora, ou melhor, capital x trabalho, promovido pelo sistema de produção capitalista.

Historicamente, a Assistência Social era compreendida e oferecida à população como uma forma de ajudar o próximo, cuja direção pautava-se em categorias como a filantropia, a benemerência, o clientelismo, circunscrita à ações assistencialistas.

Porém, como vimos, a partir da expansão do capital e do agravamento da pauperização da força de trabalho, as ações assistenciais passam a ser tomadas

pelo Estado como sua atribuição, que, por sua vez, individualizava a “questão social” e culpabilizava a população que dela necessitasse.

Logo, compreende-se que as políticas sociais estão intimamente ligadas ao desenvolvimento do sistema capitalista de produção. E nesse movimento, produzido por esse sistema, novos formatos são impostos às políticas sociais, especialmente, na contemporaneidade que, premidas pelos ditames de uma economia neoliberal se apresentam em termos mínimos.

Dessa forma, as políticas sociais brasileiras se gestam conforme vai se estruturando o capitalismo. Compreendendo esse movimento como um processo dialético que envolve a formação social, histórica e política do sistema capitalista no Brasil.

Desta feita, o Sistema de Proteção Social Brasileiro se forma a partir da aprovação da CF/88, e assim, emprega de maneira inaugural o conceito de Seguridade Social, firmando como valor central, a universalidade de acesso aos serviços, forma de financiamento diversificado e com caráter democrático e descentralizado.

Para sua sustentação, no Brasil, forma-se uma tríade que conjuga três políticas sociais públicas, a Saúde, a Previdência Social e a Assistência Social. Todas comungam da posição do direito de todos e dever do Estado, ressaltando o caráter contributivo da previdência.

Em se tratando da Assistência Social, a partir desse cenário, inicia-se seu processo de afirmação como política pública de direito, travando uma incansável luta contra as conhecidas práticas exercidas historicamente de benesse e filantropia. Inicia-se, pois não só a luta contra as heranças históricas, mas, com os novos rumos que o desenvolvimento capitalista reserva para a universalização e aprofundamento dos direitos alcançados.

Surge, nos de 1990, uma nova ideologia que tinha como meta impedir a onda expansiva de direitos que se pronunciava, conhecida como ideologia neoliberal.

No Brasil essa ideologia é inaugurada pelo governo Collor de Melo e intensificado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso que segue até nossos dias. Resumidamente, essa ideologia possui como preceitos a retração de gastos e investimentos públicos para as políticas sociais, defendendo a ampliação da privatização, a seletividade e a focalização, como características que irão determinar os novos rumos das políticas sociais no Brasil.

Rumos que, como abordados neste estudo, levaram a des-responsabilização gradual do Estado frente às expressões da questão social e, conseqüentemente, remetendo o seu atendimento e responsabilidade de provisão à sociedade civil.

Paralelo a essas ameaças, no campo da Assistência Social, surge em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que irá representar um dos mais significativos avanços que regulamentam os preceitos estabelecidos na CF/88. Aparato legal que leva a Assistência Social a dar seus primeiros passos na direção de sua consolidação como pública.

É a partir dessa conquista que a história da Política de Assistência Social começa a vivenciar uma nova realidade, provocando mudanças estruturais e conceituais. Dessa maneira se apresenta como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários reconhecendo-os como sujeitos de direitos.

Mesmo diante das adversidades e ameaças econômicas, políticas e sociais, a Assistência Social inaugura um novo formato de gestão. Por meio da IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em 2003, são demarcadas significativas mudanças, avanços e desafios para esta área, com destaque à aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e, principalmente, pelo surgimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), resultado de uma ampla mobilização nacional.

No adensamento desta perspectiva, ainda em 2005, aprova-se a normativa capaz de estabelecer critérios e regras para o pleno funcionamento desse sistema recém-inaugurado. Surgindo assim, a NOB/SUAS de 2005 e que, posteriormente, se altera em 2012 devido à amplitude e proporção adquirida pela Assistência Social.

A partir da Política Nacional de Assistência Social no ano de 2004, o Estado de Mato Grosso também inicia sua investida para a implantação e consolidação do SUAS.

E justamente essa investida, que nos motivou a empreitar este estudo que almejou trazer contribuições que pudessem servir de reflexão e estudos posteriores. Nossa pesquisa como pode ser demonstrado, esteve com os olhares voltados à participação da gestão estadual frente ao processo de construção do SUAS em Mato Grosso.

Mas, para que pudessemos dar conta dessa tarefa foram necessárias algumas atitudes, dentre elas a imersão em bibliografia que nos aproximassem de

algumas categorias teóricas pudessem balizar e amparar nossa investigação.

Entendendo o SUAS como sistema de gestão desta política pública, recorreremos a alguns conceitos em torno da categoria gestão, mas precisamente da gestão pública servindo de referência analítica para compreensão do objeto de estudo.

Pois, reconhece-se que a possibilidade de construção, ampliação e efetivação de qualquer política pública, depende de uma gestão pautada em compromissos sólidos e garantidores de direito.

O Brasil já experimentou alguns modelos de gestão pública, conhecidos como de natureza ou patrimonialista, ou burocrático e ou gerencial, resguardado, no entanto, o reconhecimento da inexistência de um tipo puro, mas, a condensação dessas características. Na atualidade, o termo gestão social e os procedimentos decorrentes dessa concepção, tem sido recorrentemente utilizada, influenciando, inclusive o modo como opera Assistência Social brasileira.

Esse novo modelo de gestão, ainda apresenta-se em construção no campo conceitual, e dessa maneira, apresentando dualidades quando requer uma definição precisa, conforme evidenciado neste estudo.

Mesmo sabendo das limitações deste estudo, arrisca-se a estabelecer determinadas considerações vislumbradas a partir da pesquisa documental e das análises dos depoimentos de gestores e trabalhadores do SUAS em Mato Grosso. Destaca-se na sequência alguns pontos considerados tensionadores deste estudo, posicionados tanto como elemento de avanço como de desafio a serem enfrentados pela gestão do SUAS no Estado.

O primeiro aspecto relaciona-se à gestão. Identificamos que nos municípios mato-grossenses há ainda uma forte presença do primeiro-damismo à frente da gestão estadual e municipal. Fato que demonstra uma forte persistência da prática patrimonialista, historicamente combatida por todo o Brasil, cuja crítica esteve presente em muitos dos depoimentos dados para esta pesquisa.

Tal vício histórico constitui um entrave na construção do SUAS e ainda como desafio a ser superado para a efetivação desse sistema no Estado. Esta marca acaba por aproximar o trato da Assistência Social das antigas práticas que estiveram presentes por muito tempo na condução desse campo.

Como grande avanço, destacamos o conjunto de legislações e normas que sustentam e dão direção à gestão e à operacionalização do SUAS como

possibilidade de se estabelecer, ainda que lentamente, como medida pública de concretização de direitos.

Outro elemento que merece relevo é a condição e posição econômica do Estado de Mato Grosso, rico e em pleno desenvolvimento econômico e cuja prodigalidade econômica pouco repercute nos investimentos sociais. Verificamos que apesar dos avanços ocorridos no SUAS Mato Grosso, o financiamento destinado à Assistência Social permanece tímido e pouco compatível com as exigências requeridas pela Política.

Pode-se verificar na fala dos depoentes que esta restrição de orçamento e recursos deve ser melhor considerada pela gestão estadual, pois sua quase ausência na participação financeira acaba por sobrecarregar a gestão municipal que por vezes, é obrigada a desenvolver ações de maneira incipiente.

Não há como não reconhecer que, como consequência da implantação do SUAS no Estado, houve uma ampliação significativa na estrutura física dos equipamentos sociais nos municípios. Em especial em relação à Proteção Social Básica com a implantação das unidades de CRAS em todos os municípios do Estado. Acredita-se que parte desses avanços decorre da empreitada realizada pelos três entes federativos.

Outra questão relevante que este estudo identificou, a partir da análise documental e dos depoimentos concedidos para esta pesquisa, a importância dos espaços oferecidos pela capacitação e pelo monitoramento, desde o início da construção do SUAS, como caminho de estreitar diálogos que pudessem garantir a implementação diária do sistema em âmbito estadual.

Ficou evidente, também, a necessidade de melhorar a direção dada a essas duas atividades. A gestão já exige a inovação e o aperfeiçoamento dessas atividades consideradas essenciais para o sucesso e qualidade do SUAS.

O aspecto que acreditamos deva ser mais explorado, no sentido de que se deva valorizá-lo e publicizá-lo é o estabelecimento da Política Estadual de Assistência Social (PEAS). Dando a ela a categoria de Lei, como condição primeira para a conquista de novos rumos para o SUAS em Mato Grosso.

A PEAS foi aprovada em março de 2010. No entanto, pelo que se percebeu através dos depoimentos, foi sua ausência na pauta de debates, principalmente, nos espaços de controle e de pactuação do SUAS. Ficou nítida, a pouca importância dada a essa conquista, que só será verdadeiramente efetivada a partir do momento

que os sujeitos envolvidos a reconheceram como instrumento de luta e de possibilidade de avanços.

Dessa forma, e com base nos argumentos apresentados neste estudo, podemos considerar que apesar dos inequívocos avanços conquistados muito há que se realizar, se é o que realmente se deseja é a constituição e gestão da Política de Assistência Social como verdadeiramente pública e afiançadora de direitos.

As investidas realizadas pela gestão estadual de Mato Grosso, para a efetivação e a reafirmação da Assistência Social como política pública e de responsabilidade estatal, ainda se apresenta como o grande desafio a ser enfrentado. Para tanto, requer uma renovação nas suas ações, principalmente nos aspectos apontados nesta pesquisa pelos seus eixos de análise: a capacitação, o monitoramento e o financiamento.

Portanto, ao final deste trabalho, o cenário que nos apresenta é de um novo início, um novo caminhar, repleto de possibilidades e perspectivas para a efetivação do Sistema Único de Assistência Social no Estado de Mato Grosso, pois, apropriando-se dos escritos do Poeta Mário Quintana “são os passos que fazem os caminhos”. E assim, descobrimos durante esta trajetória que longo é o chão a ser trilhado para que se consiga materializar novas ações e possibilidades, reconhecendo que nesse andar as determinações históricas, sociais e políticas precisam ser identificadas e consideradas, pois é no cotidiano da Política que elas se manifestam, seja para seu avanço seja para seu recuo. O nosso compromisso é com o avanço.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. A. F., **Assistência Social: história, análise crítica e avaliação**. Curitiba: Juruá, 2011.
- ANDERSON, P. O balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo. *In*: GENTILI, P. & SADER, E. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Disponível em: paje.fe.usp.br/~mbarbosa/cursograd/anderson.doc. Acesso 10 nov. 2012.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho**. São Paulo: Cortez/Unicamp, 1995.
- AURELIANO L.; DRAIBE, S. M. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. *In*: MPAS/CEPAL. **A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989, v. 3.
- BATTINI, O. (org.), **Assistência Social: constitucionalização representação práticas**. São Paulo: Veras, 1999.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BORBA, S. V. **A produção de equipamentos urbanos como alternativa de política social - o programa nacional de centros sociais urbanos**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Setembro, 1990.
- BOSCHETTI, I. Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social. Universidade e Sociedade. **Revista do ANDES-SN**. n. 22, Brasília: ANDES-SN, 2000.
- BOSSI, E. **Memória e sociedade: lembrança de velhos**. 3. ed.. São Paulo: Cia de Letras. 1994.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília/DF, 1995.
- _____. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília, 2004.
- _____. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília, 2005.
- _____. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília-DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.
- _____. **Rede SUAS: Gestão e Sistema de Informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Brasília-DF, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Capacitação do SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2011a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**. n.5, ano 5. Brasília. Dezembro, 2011b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS**. Brasília-DF, 2012.

_____. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília, 2012.

BEHRING, E. R., **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política social no contexto da crise capitalista**. In: _____. CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília, 2009. p. 301-321.

_____. **Política Social no capitalismo tardio**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social fundamentos e história**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, I. *et al.* Natureza e abrangência do financiamento da Assistência Social. II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social, Porto Alegre, 2000, **Anais...** Porto Alegre-RS: CFESS, 2000, p. 415 - 421.

_____. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

_____. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 2. Suplemento. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

_____. **A Política da Seguridade Social no Brasil**. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado

na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996). Brasília-DF, 1997.

CALDAS, M. A. E. **Estudos de revisão de literatura**: fundamentação e estratégia metodológica. São Paulo: Hucitec, 1986.

CARTAXO, A. M. B., **Estratégias de sobrevivência**: a previdência e o serviço social. São Paulo: Cortez, 1995.

CARVALHO, A. M. P.; SILVEIRA, I. M. M. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária. Brasília-DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011, p. 141 a 170.

CARVALHO, M. C. B. **Gestão Social**: alguns apontamentos para o debate. 1999.

CARVALHO, M. C. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 123-131, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, J. A. Política social: alguns aspectos relevantes para discussão. *In*: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008.

COLIN, D. R. A. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social**: transitando entre a filantropia e a política pública. Tese de Doutorado. (Pós-Graduação em Sociologia) - Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Paraná, UFPR, 2008.

COSTA, L. C. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG: São Paulo: Cortez. 2006.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: Uma nova forma de gestão da assistência social. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2004.

_____. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010b.

CUIABÁ. **Diário de Cuiabá**. Edição 11388 de 08/12/2005.

_____. Extinção da PROSOL. **Diário de Cuiabá**. Edição 11388 de 08/12/2005.

DOWBOR, L. Tendências da Gestão Social. **Revista Saúde e Sociedade. Universidade de São Paulo**. São Paulo. v. 8, n. 1, 1999. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7028>. Acesso em 20 mai. 2013.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA /IPLAN. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, v. 4., mar. 1990.

FALEIROS, V.P. **Estratégias em Serviço Social**. 2. ed, São Paulo: Cortez, 2000.

FLEURY, S. Reforma del Estado. **RAP – Revista de Administração Pública**, v.35, 5, p. 7-48, Set/Out. 2001.

FORTI, V. L. Ética e Serviço Social. **Caderno Especial**, n. 27, nov/dez, 2005. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br/novosite/cadernos/cadespecial27.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2013.

FREITAS, L. O. **O Potencial Estratégico da Política Pública de Assistência Social no Enfrentamento da pobreza em Mato Grosso**. Tese de doutorado (Pós-graduação em Política Pública) – Universidade Federal do Maranhão, UFMA. 2007. Disponível em: <http://www.pgpp.ufma.br/busca/download.php?id=105>. Acesso em: 12 jun. 2013.

GARCIA, M. A Assistência Social no Brasil: como chegamos até aqui. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos**. Cap. I. 2012. Disponível em: <http://www.marcelogarcia.com.br/nobrhcomentada.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2010.

GIOVANNI, G. D. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In **Reforma do Estado**. Políticas de Emprego no Brasil. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise**. Brasília, n. 13, edição especial, 2007. Cap. II, p. 49-78.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico metodológica**. São Paulo, Cortez, 2008.

_____. A Questão Social no Capitalismo. In: **Revista Temporalis**. Brasília, Ano III n. 3, ABEPSS, Graflin, 2001.

IANNI, O. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo. Brasiliense, 1992.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Sumário Executivo: pesquisa de informações básicas Estaduais – ESTADIC 2012. Brasília, julho a novembro de 2012.

KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LANZETTI, M. J. S.; MARTINS, V. de B. O Sistema Único da Assistência Social e o desafio do Financiamento. XII Congresso Brasileiro de Assistentes, Foz do Iguaçu, 2007, **Anais...** Foz do Iguaçu-PR: CFESS, 2007.

LIMA, M. B., In: MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento-SEPLAN. **Mato Grosso em Números**. Edição 2010. p. 106-113.

MATO GROSSO. Capacitações em Mato Grosso. **Revista Resultado da Ação Social 2003 a 2009**, SETECS/MT.

_____. Monitoramento do SUAS em Mato Grosso. **Revista Resultados da Ação Social da SETECS – 2003-2009**.

_____. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**. Edição 26003 de 12/03/2013.

_____. Estrutura organizacional da SETAS. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**. Edição 26003 de 12/03/2013.

_____. **Relatório de Gestão**. Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social. 2012.

_____. **Relatório de Gestão**. Fundação de Promoção Social. 2005.

_____. Relatório de Gestão. Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social. 2011.

_____. **Relatório de Gestão**. Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social. 2006.

_____. **Relatório de Gestão**. Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social. 2007.

_____. Relatório de Gestão. Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social. 2008.

_____. **Relatório de Gestão**. Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social. 2009.

_____. **Relatório de Gestão**. Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social. 2010.

_____. **Política Estadual de Assistência Social**. 2010.

MANDEL, E. **A crise do capital**. São Paulo: Ensaio/Unicamp, 1990.

MARINI, C. **Gestão pública no Brasil**: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. Brasília-DF, 2004.

MEIHY, J. C. **(Re) introduzindo história Oral no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1996

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento científico**: pesquisa qualitativa em saúde. 2. ed. SP-RJ: HUCITEC, 1993.

_____. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis- RJ: Vozes, 2012.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Seguridade Social Brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In. MOTA, A. E. (org.s). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo, Cortez, 2006.

NETTO, J. P. Introdução ao método na teoria social. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social**: direitos e competências profissionais. Brasília, 2009. p. 668-696.

OLIVEIRA, I. M., **Assistência Social Pós-Loas em Natal**: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso. 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social). PUC, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, V. R. Política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 31, p. 98-118, ano X, Dez, 1989.

_____. Política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e PARO**, V. H., **Administração escolar**: introdução crítica. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PASTORINI, A. Quem Mexe nos fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão – conquista”. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 53, São Paulo: Cortez, 1997.

PEREIRA, P. A. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. P. A. **Política de Assistência Social no Brasil: avanços e retrocessos**. In: Cadernos CEAM. Brasília: UNB, CEAM, NEPPS, n° 11, 2002.

PEREIRA, L. D. **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios**. Lisboa: CPIHTS, 2006. Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2013.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2009.

PESTANO, C. R.; NELSON, C. A especificidade da Assistência Social algumas notas reflexivas. **Revista Virtual Textos e Contextos**, n. 5, ano V, 2008.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento **Privatizar eleva exclusão social e não ajuda ODM**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/>. Acesso em: 24 mai. 2013.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus. 2000.

PRATES, J. Planejamento da Pesquisa Social. **Revista Temporalis**, n. 7, Coleção ABEPES, 2005.

RAICHELIS, R. Palestra em seminário de encerramento de capacitação para implantação dos CRAS no Estado de São Paulo. **CRAS no contexto dos Municípios paulistas: características e tendências**. São Paulo, 2010.

ROLIM, D. C. **Efetividade do sistema de informação, monitoramento e avaliação da assistência social: limites, potencialidades e desafios**. Dissertação de Mestrado. Manaus: UFAM, 2009. <http://ppgss.ufam.edu.br>. Acesso em: 10 mai. 2013.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

SANTOS, A. C. M. **A administração pública gerencial**. Agosto, 2003. <http://www.scp.rs.gov.br/upload/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>. Acessado em 10 ago. 2013.

SANTOS, W. G. S., **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA e SILVA, M. O (Coord.). **O Serviço social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, A. A. **A Gestão da Seguridade Social brasileira: Entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, A.P. O. **Gestão da assistência social: o Estado da Arte nos Anais do XI ENPESS e XII ENPESS**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFJF, 2011.

SILVA, A. P. O. **Gestão da Assistência Social: O Estado da Arte nos Anais do XI ENPESS e XII ENPESS**. Dissertação (Pós-graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, 2011. Disponível em: www.ufjf.br/ppgservicosocial/files/2011/02/ana_paula.pdf. Acesso em 15 mai. 2013.

SILVA e SILVA, M. O. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Avaliação de política e programas sociais**. São Paulo, 2001.

SILVEIRA, J. I. Sistema único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora, 2007.

_____. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição Necessária**. Brasília-DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

SOBRINHO, J. B. P. L. In: MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento-SEPLAN. **Mato Grosso em números**. Edição 2010. p.70 - 92.

SOUZA FILHO. R. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no desenvolvimento da Administração Pública Brasileira**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, 2006.

SOUZA, M. F. **Implementação municipal do SUAS - Sistema Único da Assistência Social: balanço das condições de gestão da Assistência Social em municípios do Vale do Paraíba - São Paulo**. 2006. (Programa de estudos Pós-graduados em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.

SPOSATI, A. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 78, Ano XXIV, São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

_____. O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 87, 2006.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Especificidade e intersectorialidade da política de Assistência Social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, p. 30-53, São Paulo: Cortez, 2004.

SUAS. Sistema Único de Assistência Social –Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma operacional básica NOB/SUAS**: construindo as bases para a implantação do sistema único de assistência social. BRASÍLIA, julho de 2005.

TEIXEIRA, S. M. F., Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Caderno de Saúde Pública**, v. 1, n. 4, out./dez. 1985, p. 400-417.

TENÓRIO, F. G; SARAVIA, Enrique. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (org.). **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

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

VAITSMAN, J., Rodrigues, R. W. e Sousa, R. P., **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil**, Brasília. Unesco 2006.

VENDRAMINI, P. **Modelos de gestão pública**. Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://tjsc5.tj.sc.gov.br/moodledata/21/Aula_1_Os_Paradigmas_da_ADMP_ok.ppt>. Acesso em: 10 jul. 2008.

VIEIRA, E. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XVIII, n. 53, mar. 1997, p. 67-73.

VITTO, G.; ENGE, M. A criação dos Núcleos de Administração Sistêmica: inovando a gestão de serviços administrativos em Mato Grosso. **XII Congresso Internacional de del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración**. Buenos Aires, Argentina, 4-7 novembro. 2008. Disponível em: <http://publix-teste.vm-host.net:8080/documents/14/14918/Caso+Mato+Grosso/82609c3c-debd-4d29-920f-cc53b6355dca>. Acesso em 17 julh. 2013.

YASBEK, M. C. Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social no governo Lula. Edição de 24 de dezembro de 2004. **Caderno Especial**, n. 5. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br/cadespecial34.pdf>> Acesso em: 10 julh. 2013.