



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

EIXO TEMÁTICO 4 | SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E PREVIDÊNCIA

GESTÃO PÚBLICA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: análise de município de pequeno porte

PUBLIC MANAGEMENT IN THE SINGLE SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE: analysis of a
small-sized city

Paula Raquel da Silva Jales¹

RESUMO

Tema recorrente nas discussões sobre a forma de organização e/ou atuação do Estado, a gestão pública ganha evidência com o processo de redemocratização do Brasil e abertura para a participação cidadã em 1988, bem como no discurso neoliberal, que, ao anunciar a crise do Estado-nação, propõe a sua “reforma”. O presente trabalho objetiva, portanto, refletir sobre a experiência de gestão pública no Sistema Único de Assistência Social, a partir de pesquisa de campo realizada em município de pequeno porte I, no estado do Ceará. Observação direta, reuniões, grupos focais e entrevistas foram técnicas utilizadas para a coleta dos dados. A pesquisa evidenciou o compromisso da gestão com a implementação do referido sistema de acordo com as diretrizes nacionais, na perspectiva da garantia de direitos sociais, bem como as dificuldades de materialização de uma gestão participativa, especialmente em relação ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Palavras-Chaves: Gestão pública. Assistência social. SUAS.

ABSTRACT

A recurrent theme in the discussions on the form of organization and/or performance of the State, the public management gains evidence with the process of redemocratization in Brazil and opening to citizen participation in 1988, as well as in the neoliberal discourse, which, when announcing the crisis of the nation-state, proposes its “reform”. The present work, therefore, aims to reflect about the

¹ Doutoranda em Políticas Públicas, Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestra em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará (UECE). Graduação em Serviço Social, UECE. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Trabalho realizado com apoio da CAPES, Brasil. Código de Financiamento 001. E-mail: paularaquel.12@gmail.com

experience of public management in the Single System of Social Assistance, based on field research carried out in a city of small size I, in the state of Ceará. Direct observation, meetings, focus groups and interviews were techniques used for data collection. The research evidenced the management's commitment to the implementation of the referred system in accordance with national guidelines, from the perspective of guaranteeing social rights, as well as the difficulties of materializing a participatory management, especially in relation to the Municipal Council of Social Assistance.

Keywords: Public management. Social assistance. SSSA

INTRODUÇÃO

A gestão pública tem sido tema recorrente nas discussões sobre a forma de organização e/ou atuação do Estado. No Brasil, a sanção da Constituição Federal de 1988 inaugura novos parâmetros para uma gestão que garante a participação da população na construção das políticas públicas e uma transparência no uso dos recursos públicos pelos gestores, através da *publicização* das despesas governamentais. Ao mesmo tempo, o ingresso do neoliberalismo como regulamentação política e social no país em 1990 provoca uma mudança no direcionamento do Estado e, conseqüentemente, nos fundamentos da gestão pública, que passam a se espelhar na gestão empresarial, por esta ser considerada mais eficiente, eficaz, efetiva e flexível. Nesse contexto, a participação ganha novo sentido, “[...] que se orienta por uma idéia [*sic*] de política de ‘troca’ entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos envolvidos [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 142).

É no embate e interpenetração dessas duas principais concepções diferentes de gestão pública (gestão participativa e gestão gerencial) que se encontra o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2003 em Brasília, regulamentado pelos documentos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS, 2005) e legalizado pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Apesar de propor uma gestão da política pública de assistência social com primazia estatal, descentralizada e participativa, com o intuito de afiançar direitos socioassistenciais àqueles que precisam ter suas necessidades básicas atendidas, as parcerias com as entidades sociais para a execução de serviços e a apresentação de dados quantitativos

junto a entes federados para garantir financiamento têm contribuído para uma ação instrumental na gestão e despolitização da participação da sociedade.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho foi refletir sobre a experiência de gestão pública no SUAS em um município de pequeno porte I localizado no estado do Ceará. Especificamente, buscou-se identificar as principais características da gestão participativa e gerencial; apresentar as principais diretrizes nacionais para a gestão do sistema supramencionado; e, finalmente, discutir aspectos da gestão pública municipal do SUAS. Ressalta-se que o município escolhido integrou a pesquisa regional “Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil”, sob a coordenação geral da professora doutora Maria Ozanira da Silva e Silva e a coordenação do estado do Ceará da professora doutora Alba Maria Pinho de Carvalho; e a pesquisa nacional intitulada “Estudo avaliativo da implementação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil”, coordenada pela professora doutora Raquel Raichelis Degenszajn. Ambas as pesquisas foram apoiadas e financiadas por agências de fomento nacionais e estaduais.

Em termos metodológicos, utilizaram-se estudos bibliográfico, documental e de campo. O lócus do trabalho de campo está situado a noroeste do Ceará. Por ter, segundo estimativas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), para o ano de 2017, uma população de 10.784 habitantes, é classificado como município de pequeno porte I. A Secretaria do Trabalho e Assistência Social (SETAS) e o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) foram os equipamentos pesquisados nos dias 6 e 7 de abril de 2016, no período da manhã e da tarde. A observação direta, reuniões, grupos focais e entrevistas compuseram as técnicas, já os roteiros de entrevistas, diário de campo, Declaração de Concordância e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) compuseram os instrumentos. As reuniões foram feitas com a equipe técnica do CRAS e o Secretário; as entrevistas, com o Secretário e a Assessora Técnica da gestão; e os grupos focais, com os usuários, os conselheiros e os trabalhadores do SUAS. A coleta dos dados foi concretizada por duas pesquisadoras², que, a partir da perspectiva

histórico-dialética, analisaram as informações e elaboraram um relatório, principal subsídio para a construção desta reflexão.²

O artigo foi estruturado em cinco partes, sendo a primeira esta Introdução, que apresenta o tema, o objeto, os objetivos e a metodologia da pesquisa; a segunda, com uma caracterização sintética das principais modalidades de gestão em conflito na realidade brasileira; a terceira, com aspectos relevantes sobre a gestão do SUAS a nível nacional e os direcionamentos para a gestão local; a quarta, com o relato e análise da experiência vivenciada pelo município em relação à gestão pública da política de assistência social; e, por último, as conclusões primordiais da pesquisa.

2 REDEMOCRATIZAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O processo de luta pela redemocratização da sociedade brasileira nas décadas de 1970 e 1980 foi um marco para repensar as relações entre Estado e sociedade civil (NOGUEIRA, 2005). Apesar de o pacto entre classes sociais e suas frações para a sanção da Constituição Federal de 1988 não romper com o autoritarismo social presente nas relações sociais do país e outras particularidades de sua cultura política, ergue-se uma democracia liberal aberta à participação cidadã. Utiliza-se o termo “aberta”, e não “permeável”, pois a criação de espaços públicos para a participação da população, embora seja uma possibilidade, não torna automaticamente os sujeitos politizados.

É nesse contexto de abertura democrática que governantes vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT) implementam experiências como o Orçamento Participativo e autores progressistas indicam parâmetros para a construção de uma nova modalidade de gestão, qual seja, a participativa. Isso quer dizer que a gestão participativa não é um conjunto de regras ou procedimentos a serem executados. Por sua complexidade e por envolver aspectos ético-políticos, Nogueira (2005, p. 236-237) afirma que ela:

[...] qualifica-se pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente, pensando a crise e a mudança acelerada. Em decorrência, debruça-se sobre as organizações não como algo dado, mas como um vir-a-ser dialético, dinâmico, contraditório e imune a imposições administrativas, vindas ‘de cima’. Uma gestão desse tipo opera além do

² A outra pesquisadora autorizou a utilização do relatório para a construção desta análise.

formal e do burocrático e compromete-se abertamente com o aprofundamento da participação e da composição dialógica, bases vivas de uma nova e mais avançada estrutura de autoridade. [...] A gestão democrática dispõe-se a dirigir, a coordenar e a impulsionar a formação ampliada de decisões, problematizando a improvisação e o decisionismo. Os resultados efetivos a que almeja não se limitam, portanto, ao administrativo, mas buscam a transformação e a dinamização das organizações como um todo. Ela é essencialmente dialógica, comunicativa. Assimila as organizações como espaços éticos e políticos que interagem de modo ativo com a vida, são povoados por pessoas, desejos e interesses que precisam ser recompostos e que não podem ser simplesmente ‘gerenciados’.

Destarte, o autor apresenta algumas ênfases e inovações da gestão participativa, das quais se sobressaem: nova articulação entre governantes e governados, em que os primeiros envolvem os segundos nos assuntos governamentais e mantêm constantes e contínuos os processos de negociação; criação de formas inovadoras de controle dos governos por cidadãos ativos, sujeitos políticos que interferem, direcionam e submetem a gestão aos interesses coletivos; atuação descentralizada e em parceria com organizações governamentais e não governamentais, com primazia estatal; ação técnico-política que visa ao bem-estar e à emancipação dos cidadãos, para além dos aspectos formais e burocráticos da gestão; mudança na cultura organizacional e na qualificação dos recursos humanos; modernização administrativa que combine flexibilidade, eficiência e agilidade de forma democrática; planejamento dinâmico, estratégico e participativo que instaure novas modalidades de tomada de decisões e gerenciamento público; e acúmulo de conhecimento científico com protagonismo ético-político por parte de gestores e profissionais (NOGUEIRA, 2005).

No entanto, a materialização de uma gestão com essas características, numa sociedade capitalista fundada em relações sociais de produção desiguais, torna-se um grande desafio, por expressar as lutas e contradições de classe na disputa política que constitui o Estado. A manipulação e instrumentalização dos espaços públicos por aqueles que naturalizam e legitimam a dominação constituem apenas um dos obstáculos à gestão participativa (NOGUEIRA, 2005) e sua proposta contra-hegemônica. Por esse ângulo, a gestão gerencial, engendrada na “Reforma do Estado” implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), é a que mais se alinha aos princípios de dominação burgueses, como se verá a seguir.

Na análise de Nogueira (2005), a “Reforma” era justificada pela crise fiscal, pelo formato de intervenção estatal e pela prevalência da organização burocrática. A

proposta era diminuir as despesas e estruturas do Estado, tornando-o mais ágil e flexível, a fim de possibilitar a efetivação da democracia e da participação. Nesse sentido, segundo o autor, a flexibilização das normas, estruturas e procedimentos, a concessão de maior autonomia aos órgãos públicos, a descentralização dos controles gerenciais, a redução do tamanho do Estado e a construção de ambientes competitivos, céleres e responsáveis perante os cidadãos-consumidores foram viabilizados através de políticas de privatização, terceirização e parceria público-privada.

A democracia, a participação e a cidadania ficaram restritas a aspectos formais, no sentido de eleger representantes políticos, de homologar/legitimar as decisões governamentais nos espaços públicos e de integrar uma comunidade política e usufruir de direitos abstratos, respectivamente. A descentralização transmutou-se em repasse de responsabilidades para os estados e municípios. E a sociedade civil virou sinônimo de terceiro setor, organizações não governamentais, organização da sociedade civil de interesse público, dentre outros termos que despolitizavam a sua atuação como contestadora e fiscalizadora do Estado, para ser parceira na execução de serviços, especialmente, os sociais (DAGNINO, 2004). “Os principais resultados do reformismo vitorioso nos anos 90 foram, portanto, a desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e a desorganização de seu aparato técnico e administrativo” (NOGUEIRA, 2005, p. 44).

A percepção das políticas sociais como ônus intensificou a mercantilização da saúde, da educação e da previdência social, ao mesmo tempo que o Estado selecionava e focalizava a proteção social nas camadas mais pauperizadas da população. No caso da política de assistência social, os principais impactos foram: sobreposição de programas, desprofissionalização, incentivo à solidariedade e prevalência do princípio da subsidiariedade estatal para a oferta de serviços públicos.

Essa conjuntura foi inflexionada quando Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), eleito presidente do Brasil em 2002, criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, possibilitando que militantes do Movimento de Assistência Social, que se constituiu imbricado ao PT e ao Estado (GUTIERRES, 2015), assumissem cargos de poder de decisão no referido Ministério. Isso possibilitou a organização hierarquizada da política de assistência social no país e impulso federal para a garantia de direitos socioassistenciais e participação cidadã, tendo como horizonte uma gestão participativa.

3 SUAS: princípios e diretrizes

A assistência social torna-se política pública de seguridade social por meio da Constituição Federal de 1988, que lhe assegura orçamento, descentralização político-administrativa e participação da população. Entre o reconhecimento legal e a estruturação das prerrogativas constitucionais são mais cinco anos de luta até a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e 16 para a elaboração de um documento de política e de norma operacional com as contribuições dos diferentes sujeitos, grupos e instituições envolvidos na defesa da assistência social como direito, a saber, a PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005). Isso só revela o quanto essa política foi secundarizada e/ou lançada no mar das trocas de favores, das vantagens eleitorais e da solidariedade social pelos governos brasileiros.

Sua racionalização ocorre através da pressão de integrantes do Movimento de Assistência Social no PT e no Estado para assumir cargos no Poder Executivo Federal (GUTIERRES, 2015), com capacidade de concretizar uma proposta republicana de assistência social. Além da Secretaria Nacional de Assistência Social, muitas militantes se engajaram nos conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social, que eram obrigatórios para o funcionamento da política e repasses financeiros aos entes federados. Como também nas administrações locais, como gestoras, assessoras técnicas e consultoras, quando eram convidadas; e trabalhadoras de nível superior e médio, quando faziam concursos ou seleções³. Apesar de todas as contradições e lutas de classe que perpassam por esse momento, foi criado o SUAS com comando único para hierarquização, descentralização e garantia da participação popular na política pública em questão⁴.

Seus objetivos visam, de acordo com a NOB/SUAS (BRASIL, 2013), alicerçar uma gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federados; determinar as responsabilidades destes; designar os quatro níveis de gestão, quais sejam, União, estados, Distrito Federal e municípios; reconhecer as diversidades da população brasileira e as desigualdades regionais; garantir a oferta e a integração

³ As palavras no feminino são usadas para dar ênfase à participação das mulheres nesse processo, embora tenham homens no Movimento.

⁴ Destaca-se o papel de todas e todos que participaram da IV Conferência Nacional de Assistência Social para a concepção e aprovação do SUAS, especialmente profissionais, intelectuais e entidades.

entre serviços, programas, projetos e benefícios; assegurar a vigilância socioassistencial e os direitos sociais; articular a rede pública e privada vinculada ao SUAS; e efetivar a gestão do trabalho e a educação permanente de seus trabalhadores. Para tanto, apoia-se nos princípios da universalidade, gratuidade, integralidade, intersetorialidade e equidade, a fim de afiançar as seguranças de acolhida, de renda, de vivência familiar, comunitária e social, de desenvolvimento de autonomia e de apoio e auxílio (BRASIL, 2013). Ressaltam-se também entre suas diretrizes a primazia da responsabilidade do Estado, a descentralização político-administrativa com comando único das ações nas esferas governamentais, a partilha do financiamento, a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, a relação democrática entre Estado e sociedade civil, o controle social e a participação popular (BRASIL, 2013).

O SUAS é estruturado em dois níveis de proteção, a proteção social básica, centrada no atendimento de situações de vulnerabilidade social e prevenção dos riscos sociais, e a proteção social especial de média e de alta complexidade destinada a situações de violações de direitos que ocasionam a fragilização e/ou o rompimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais (BRASIL, 2004). O CRAS é porta de entrada do sistema, referência na proteção social básica, e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), os principais equipamentos da proteção social especial de média complexidade (BRASIL, 2004). Além destes, destacam-se na proteção social especial de alta complexidade as Unidades de Acolhimento Institucional, as Casas Lares, as Repúblicas, as Casas de Passagem e os Albergues (BRASIL, 2004).

No que tange às responsabilidades dos municípios, após adesão ao seu nível de gestão, evidenciam-se: constituir e ter em pleno funcionamento o conselho, o fundo e o plano de assistência social; custear e fazer o pagamento dos benefícios eventuais; cofinanciar o aprimoramento da gestão; prestar serviços socioassistenciais e organizar a sua oferta de forma territorializada; gerir o Cadastro Único, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC); aperfeiçoar equipamentos e serviços; gerenciar a rede socioassistencial; cadastrar as entidades e organizações de

³ As palavras no feminino são usadas para dar ênfase à participação das mulheres nesse processo, embora tenham homens no Movimento.

⁴ Destaca-se o papel de todas e todos que participaram da IV Conferência Nacional de Assistência Social para a concepção e aprovação do SUAS, especialmente profissionais, intelectuais e entidades.

assistência social; municipalizar os serviços de proteção social básica; participar de cooperações governamentais para a implantação de serviços de referência regional; responsabilizar-se por ações socioassistenciais em caráter de emergência; normatizar e regular a política municipal de assistência social; monitorar e avaliar a política; garantir o comando único no SUAS; registrar informações no Censo SUAS; implantar a Vigilância Socioassistencial; manter a infraestrutura para o conselho e realizar, junto com este, as conferências municipais; estimular a participação da sociedade nas instâncias de controle social e nos espaços coletivos de construção e avaliação da política; instituir a gestão do trabalho; assegurar educação permanente para todos os atores que integram o SUAS (gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários e entidades), dentre outras (BRASIL, 2013).

O SUAS chegou praticamente a todos os municípios brasileiros⁵ com um direcionamento federal para a garantia de direitos e gestão participativa. Dependia, no entanto, dos governos locais para ser executado, uma vez que a maior parte do seu público desconhecia as novas diretrizes da assistência social, espaço histórico de ações assistencialistas, geridas por primeiras-damas, com fins eleitorais e de manutenção da dominação.

4 GESTÃO DO SUAS EM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE

A gestão da política de assistência social e de trabalho no município pesquisado está sob a responsabilidade da SETAS, criada pela Lei Municipal nº 161/2002. Já o CRAS, principal e único equipamento público do SUAS, ficava em sede própria construída com recursos municipais e, posteriormente, cofinanciada pelo MDS, hoje Ministério da Cidadania, e pela Secretaria estadual nessa área. Os usuários identificavam a Secretaria como “CRAS de cima” e o equipamento como “CRAS de baixo”, o que revelou a apropriação da terminologia da porta de entrada do sistema.

Na Secretaria funcionavam a administração das políticas públicas supramencionadas, feita pelo Secretário, único ordenador de despesas; a gestão do Cadastro Único e PBF, realizada por cadastradores e digitadores; o Conselho Municipal

⁵ Pelo Censo SUAS 2017, dos 5.571 municípios brasileiros, 5.511 possuem órgão gestor na área da assistência social.

de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Municipal do Idoso, assessorados pela Técnica de gestão; o serviço de encaminhamento de situações de média e alta complexidade, feito por assistente social; e o serviço de alistamento militar e de retirada de documentos de identificação.

O CRAS ofertava um grupo do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), um grupo de idosos, um grupo de gestantes, um grupo de serviço para crianças entre 0 e 3 anos – projeto da primeira-dama do estado do Ceará –, o projeto “Pintando o Sete” para crianças entre 3 e 10 anos, o projeto “Nosso Time” para adolescentes entre 15 e 17 anos e o coral infantil para crianças entre 6 e 12 anos. A equipe técnica era formada pelos seguintes profissionais de nível superior: psicóloga, assistente social, educadora física e terapeuta ocupacional. Entre os de nível médio, havia dez orientadores sociais, um orientador musical, três facilitadores esportivos, um auxiliar administrativo, uma auxiliar de serviços gerais, um supervisor de segurança alimentar, uma recepcionista e um motorista.

Essa infraestrutura, organização, recursos humanos e ofertas de serviços realizados principalmente pelo CRAS foram um dos pontos mais ressaltados no grupo focal dos conselheiros e técnicos. Alguns participantes relataram mudanças significativas na forma de execução e financiamento da política de assistência social no município, comparando-as com as ações residuais de caráter imediato e assistencialista que existiam anteriormente, como mostram as falas a seguir:

[...] Eu acho que mudou muito a Política de Assistência Social. Antigamente, ela só pagava para nascer e para morrer. [...] antes a Assistência vivia de pires na mão, mendigando mesmo às prefeituras; eram fazendo as coisas com recursos próprios, o que dava mesmo, e agora não só, é programa de todo jeito, profissionais como educador físico, fonoaudióloga e outros; todas as faixas etárias têm atendimento [...]. Agora a crise do país atrapalha devido aos atrasos de repasses para os municípios. No nosso município, graças a Deus, temos gestores muito comprometidos que não deixam de pagar em dia os funcionários. Sabemos que em outros municípios os programas têm sido difíceis, os salários estão em atraso. Aqui ninguém foi demitido. Isso não quer dizer que não precise de mudanças, sempre deve haver mudanças, pois nunca estamos satisfeitos. (TRABALHADOR DO SUAS).

Pronto, a gente pode até ver também não só no âmbito nacional, mas também nos municípios, [...] e ver que a Política de Assistência Social está verdadeiramente acontecendo, não somente como acontecia antes, como uma forma de assistencialismo, mas de uma forma de garantir com que as pessoas que se enquadram, outras pessoas que não se enquadram também,

que não têm o conhecimento, que acha que [...] a pessoa quer se inserir dentro do contexto sem fazer parte; acha que tudo que vem é, é para todos, e não é, no âmbito geral, e não é. É feita uma Política de Assistência verdadeiramente para aquelas pessoas que, inserindo elas, as pessoas que são marginalizadas e que acabam ficando de fora daquele contexto nacional daquilo que é de direito. (CONSELHEIRO).

O cofinanciamento público, o comprometimento dos gestores e a garantia de direitos para aqueles que necessitam de proteção social foram evidenciados como aspectos inovadores da política de assistência social no município. O primeiro mostra a importância do orçamento e do repasse automático e regular fundo a fundo para a materialização de serviços, programas e projetos socioassistenciais e a contratação de recursos humanos. Antes da estruturação do SUAS, o orçamento nacional da assistência social era reduzido e incerto, prevalecendo o modelo de financiamento convenial e por ementas parlamentares, que retornaram após o impeachment da presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2016) e regressão dos direitos sociais e trabalhistas. O orçamento e relatório de gestão são apresentados anualmente pelo Secretário para a aprovação do CMAS. A prestação de contas junto à comunidade é feita pela Prefeita através da rádio local, com informações sobre quanto a prefeitura gastou e em quê. Não há uma prestação de contas junto aos usuários.

Apesar disso, os Técnicos salientaram em suas falas o apoio e o prestígio profissional de que o Secretário e a equipe de trabalhadores do SUAS gozavam junto à Prefeita, quem afirmou, em entrevista disponível na internet, que a assistência social era a “menina dos seus olhos”. Já o jovem Secretário se tornou gestor a partir do desenvolvimento de ações e atividades na referida política como representante da sociedade civil. O ex-prefeito, reconhecendo o trabalho desenvolvido, convidou-o para assumir a SETAS. O aporte teórico possibilitado por sua formação em Serviço Social, faltava apenas a monografia para a conclusão do curso, foi destacado como importante para assumir a gestão pública. Abaixo o relato do Secretário:

Eu aprendi na marra, eu gosto de participar das coisas, eu fazia muito trabalho até voluntário para a prefeitura; com a implementação do Fome Zero, eu fui representante da sociedade civil, foi a Igreja que me indicou. A prefeitura não mandou ninguém, eu carreguei nas costas, depois recebi uma bolsa a nível Federal para implementar o comitê do Fome Zero. Era um menino de 17 a 18 anos [...] eu já conhecia o professor M. [ex-prefeito] e tinha 21 anos quando ele me colocou para coordenar a assistência social. Fiz o curso [Serviço Social] em 2007, foi quando apareceu a oportunidade para fazer o curso. Sempre gostei dessa área social.

O Secretário mostrou bastante conhecimento dos documentos legais nacionais, estaduais e municipais da política de assistência social, com destaque para os que tratavam do orçamento público, e compromisso com a efetivação do SUAS, a partir de suas prerrogativas, na perspectiva dos direitos sociais. Nesse sentido, o conhecimento científico, as questões legais e a defesa política dos direitos sociais direcionam a gestão pública no município estudado. No entanto, identificou-se que os usuários não reconhecem a política de assistência social na sua perspectiva formal, como uma totalidade, uma política pública, expressando a sua compreensão mediante dimensões imediatas materializadas em ações e nos serviços aos quais têm acesso. Já os profissionais a percebem pelo que conseguem executar, vendo a política concretizada na implementação do SUAS como direito.

Apesar do apoio da Prefeita e do Secretário, ainda existem limites institucionais e estruturais no município, quais sejam: aquisição da sede própria da Secretaria em prédio adequado para funcionamento; constituição da rede socioassistencial; sobrecarga da SETAS com oferta de serviços de identificação do cidadão; aquisição de CRAS Volante para atendimento da população rural; transporte para passeios; e retorno dos monitoramentos e avaliações feitos pelo Estado.

Em relação aos trabalhadores do SUAS, observou-se elevado grau de satisfação, tanto pela liberdade de proposição nos processos de trabalho como pelos salários, que são os maiores da região. A equipe está formada há cerca de dez anos, o que facilita a continuidade dos serviços prestados e os vínculos estabelecidos nas relações de trabalho e com os usuários. Além de diligentes e motivados, os profissionais demonstraram esforços para realizar um trabalho qualificado. Nenhum membro da equipe é concursado, apesar de haver uma expectativa da gestão e dos trabalhadores em relação ao concurso. O contentamento com o emprego dificulta o reconhecimento da precarização das relações de trabalho a que estão submetidos, qual seja: todos os técnicos, os orientadores e os facilitadores são contratados, não tendo acesso a direitos trabalhistas.

O outro maior desafio da gestão é a participação e o controle social, pois, apesar da existência e funcionamento do CMAS, os conselheiros têm relativo conhecimento sobre seu papel, pouco conhecimento sobre o conselho e dificuldades no exercício do

controle social. Segundo a Técnica da gestão, os representantes da sociedade civil são mais assíduos nas reuniões do que os governamentais, além disso, reconheceu sua dificuldade em assessorar os três conselhos de direitos. Nas palavras do Secretário:

[...] como gestores e trabalhadores do SUAS, faz-se necessário incentivar mais a participação popular, é um desafio o aumento dessa participação [...] é preciso que a população se organize e reclame seus direitos, pois estamos ofertando serviços, mas não temos ainda como avaliar se é isso que a população quer [...] muitas vezes, eles podem estar gostando, mas não compreendem a essência do serviço [...] para eles, está tudo bom porque está acontecendo coisas que nunca aconteceram; mas questiono se aquele serviço está mesmo fazendo alguma diferença na vida das famílias [...] não há um empoderamento político da população em tá cobrando, reivindicando, exigindo qualidade, que o serviço não é um favor, mas um direito.

O poder de deliberação do conselho, segundo a Assessora Técnica da gestão, é “[...] ainda muito tímido; eles estão começando a perguntar agora [...] não é uma participação ativa”. Um Conselheiro da sociedade civil disse que, quando a linguagem é muito técnica, eles solicitam a sua “tradução”, ou seja, o uso de termos compreensíveis para todos. Isso mostra entraves para que os sujeitos possam se expressar e tomar decisões com base em informações e conhecimentos sólidos da política.

CONCLUSÃO

A criação do CMAS, a primazia da responsabilidade estatal para a oferta dos serviços socioassistenciais, a ação técnico-política para a garantia do acesso e autonomia dos usuários, a modernização administrativa no sentido de dar respostas céleres às demandas dos sujeitos, o planejamento e diálogo constante com a equipe de trabalho e a utilização de conhecimento científico e legal para a garantia de direitos são algumas características que indicam a estruturação de uma gestão participativa no município pesquisado.

Em contraposição, o não planejamento, avaliação e prestação de contas da política pública com usuários, ou seja, o seu não envolvimento nos processos da administração pública, apontam a permanência de uma gestão gerencial. A construção de sujeitos políticos e de uma consciência a respeito da participação social foi o maior entrave colocado à gestão participativa. Entende-se que isso é um processo e deve ser

fortalecido junto à população para que os conselhos e as conferências não se tornem espaços instrumentais de homologação das decisões da gestão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Censo SUAS 2017**. Resultados Nacionais, Secretarias Municipais de Assistência Social. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2011.

BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BRASIL. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jan. 2013.**

BRASIL. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 out. 2004.**

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. Acesso em: 23 set. 2019.

GUTIERRES, Kellen Alves. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias**: a política de assistência social entre o partido e o Estado. 2015. 253 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. **Perfil municipal 2017**. Fortaleza: IPECE, 2018.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.