

O MUNICÍPIO E A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Gislaine Alves Liporoni PERES*
André Luis Centofante ALVES**

- RESUMO: O artigo apresenta algumas reflexões acerca dos desafios enfrentados pelos municípios na gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social e materializada pelo SUAS - Sistema Único de Assistência Social. Em anexo, apresentamos relato de experiência a fim de demonstrar na prática a gestão de um município.
- PALAVRAS CHAVE: gestão. descentralização. participação social. política de assistência social.

O presente texto tem o propósito de contribuir para a compreensão da gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social, na esfera municipal. O foco de análise é o modelo de gestão proposto pelo SUAS - Sistema Único da Assistência Social, na dimensão da proteção social.

Para tanto, baseia-se nos conteúdos da Constituição Federal de 1988, da LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, do SUAS - Sistema Único da Assistência Social e no estudo de autores que abordam o tema da Política Nacional de Assistência Social.

É marco legal a Constituição Federal de 1988, em que a Assistência Social tem seus contornos jurídicos estabelecidos, no Título VII da Ordem Social, no Capítulo da Seguridade Social ao lado da Saúde e Previdência Social, introduzindo o modelo de gestão descentralizada e participativa das políticas sociais, assegurando ao Estado o dever de provê-las.

À Assistência Social é destinada uma Seção específica (artigos 203 e 204), estabelecendo diretrizes a serem adotadas por esta Política:

* Assistente social; mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade História, Direito e Serviço Social - UNESP/Franca SP; CEP 14 403-054.

** Administrador; mestrando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade História, Direito e Serviço Social - UNESP/Franca SP; CEP 14 403-054.

Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Tal contexto consagrou a Assistência Social como política pública, efetivadora dos direitos sociais constitucionalmente garantidos, provocando profundas transformações nas referências conceituais, bem como no reordenamento administrativo e na gestão e controle social da política em todo o país.

A Assistência Social ganha status de política pública, representando a ruptura com as práticas de solidariedade e visão fatalística da pobreza. Bravo e Pereira (2001, p. 222) conceituam:

Política Pública não é sinônimo de política estatal. A palavra "*pública*", que acompanha a palavra "*política*", não tem uma identificação exclusiva com o Estado, mas sim com o que em latim se expressa como *res pública*, isto é, *coisa de todos*, e, por isso, algo que compromete, simultaneamente, o Estado e a sociedade. É, em outras palavras, *ação pública*, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado. É o que preferimos chamar de *controle democrático* exercido pelo cidadão comum, porque é um controle coletivo, que emana da base da sociedade, em prol da ampliação da democracia e da cidadania.

O foco do estudo diz respeito ao processo de democratização do Estado, por meio da descentralização político-administrativa, participação e controle social, o que significa a consolidação de um novo modelo de gestão pública.

Nesta perspectiva, entende-se por gestão descentralizada e participativa, a gestão intergovernamental, mediante divisão de responsabilidades entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal na condução e financiamento do conjunto das ações da Assistência Social, de maneira complementar e cooperativa, com a participação da sociedade civil, através dos conselhos que atuam diretamente na formulação, definição e acompanhamento das políticas sociais e controle na aplicação dos recursos.

Nesta ótica, a governabilidade social democrática, participativa e controlada exige habilidades técnicas e políticas sofisticadas do Estado, para assegurar o processo de descentralização.

O sistema descentralizado e participativo é definido por Uga (1991, p. 97) como:

[...] um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder ou dos objetos de decisão - isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outra, a redistribuição dos

meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos.

Para regulamentar os textos da Constituição Federal de 1988, especificamente os artigos 203 e 204, que tratam da política de Assistência Social, é promulgada a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social em 1993.

A LOAS dispõe sobre a organização da Assistência Social, enquanto política de direito a todos os brasileiros, de caráter não contributivo, devendo prover mínimos sociais para segmentos excluídos, articular-se com as demais políticas setoriais, com vistas ao enfrentamento da pobreza, rompendo com o paradigma da caridade, benevolência e doação, passando à perspectiva da cidadania, mediante o sistema de proteção social¹ e garantia de direitos aos usuários dessa política.

A organização da Assistência Social prescrita nos objetivos, princípios e diretrizes da LOAS propicia condições para a universalidade dessa política, na lógica da garantia de acesso a todo cidadão que dela necessitar, da responsabilidade do Estado pela sua execução, tendo a colaboração da sociedade civil e de participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública.

Neste sentido, os dispositivos constitucionais determinam que a Assistência Social tenha como objetivo atender à maternidade, à infância, à adolescência, à pessoa portadora de deficiência, ao idoso e fomentar programas de geração de renda.

A LOAS traz em seu bojo uma nova lógica para a Assistência Social, exigindo mudança na relação entre Estado e sociedade, introduzindo uma nova forma de administrar e enfrentar a exclusão social, colocando como maior desafio ao poder público a reorganização dos serviços socioassistenciais, por meio de uma gestão dinâmica e coletiva com a participação da sociedade civil, nas decisões e controle sobre a Política de Assistência Social.

Essa nova cultura em torno da política de Assistência Social é concebida na co-responsabilidade entre a esfera federal,

¹ Proteção social compreendida na Política de Assistência Social como o conjunto de programas, projetos, serviços e ações voltadas a assegurar mínimos sociais de sobrevivência e inclusão à parcela da população em situação de pobreza e vulnerabilidade.

estadual e municipal, superando a centralização do poder no governo federal.

A Constituição de 1988, nos artigos 18 a 43, estabelece a organização do Estado reconhecendo a autonomia dos entes federados, o que se realiza no remanejamento de competências decisórias e executivas, implicando a auto-gestão local.

Assim, o município é elevado à instância dotada de capacidade técnica e operacional de gestão do Sistema Municipal de Assistência Social, processo definido como municipalização. A Política Nacional conceitua a municipalização enquanto:

A passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora do poder. (PNAS, 1995, p. 21).

Em outras palavras, as atribuições e competências dos governos federal e estadual são predominantemente normativas e, ao governo municipal, cabe a execução das ações finalísticas da política.

Aos municípios e ao Distrito Federal coube a carga mais pesada: garantir o custeio e a implementação dos benefícios eventuais (auxílio natalidade e morte), implementar os projetos de enfrentamento à pobreza, atender às ações assistenciais de caráter emergencial e prestar os serviços assistenciais previstos na lei. (FERREIRA, 2000, p. 144).

Apesar do avanço, principalmente, no campo teórico-conceitual e de reordenamento administrativo implementados pela Constituição Federal e regulamentados na LOAS, nota-se que a reforma do Estado brasileiro, na década de 1980, caracteriza-se em resposta à sociedade brasileira que encontrava-se num processo de superação da ditadura militar e marcada pela necessidade de um outro modelo para condução da política pública.

Assim, a política social brasileira foi criada para enfrentar as complexas desigualdades instaladas ao longo das diferentes conjunturas históricas do país. Realidade que no atual cenário da globalização mundial se agrava pelo acirramento da pobreza e da exclusão social, decorrentes das mudanças econômicas, tecnológicas, políticas e culturais.

Diante do exposto, a gestão descentralizada representa ingrediente fundamental na reorientação da política social, modelo que pode ser adequado e aplicado nos mais diferentes tipos de organizações, sejam públicas, privadas ou não governamentais. Para Maximiano (2000, p. 281), a gestão descentralizada apresenta algumas vantagens em relação à gestão centralizada:

- A organização descentralizada permite avaliar os gerentes com base em sua capacidade de tomar decisões e resolver problemas. Por isso, tende a aumentar a satisfação dos gerentes com o sistema de controle de resultados. Na organização centralizada, a avaliação do desempenho sempre depende de critérios estabelecidos pela hierarquia superior.
- A descentralização produz um clima de competitividade positiva dentro da organização, já que as pessoas se comparam e são avaliadas com base em resultados. Na organização centralizada, a busca da uniformidade impede a competição.
- A descentralização produz a criatividade e engenhosidade na busca de soluções para os problemas da organização. A centralização tenta inibir a iniciativa e, com isso, desestimular a criatividade.

Reconhecendo o potencial dos municípios para democratização da Assistência Social, a LOAS define a estrutura operacional dessa política e pressupõe requisitos básicos na construção da gestão descentralizada e participativa, tais como:

Plano Municipal de Assistência Social: instrumento de planejamento estratégico para consolidação da política de Assistência Social, nele deve estar contido indicadores e problemáticas relativos à Assistência Social, diretrizes e

objetivos que se pretende alcançar, prioridades, programas, projetos, serviço e ações a serem ofertadas, fontes de financiamento, metodologia de trabalho e proposta de monitoramento e avaliação. Sua elaboração pressupõe o conhecimento da realidade e tomada de decisões técnicas, políticas e administrativas;

Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS): instância de deliberação colegiada do sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e composição paritária entre poder público e sociedade civil com competência para atuar na formulação, aprovação, fiscalização e avaliação dos resultados da política de Assistência Social;

Órgão Gestor da Assistência Social: unidade pública coordenadora do Sistema Municipal de Assistência Social, encarregado de planejar e promover a descentralização, o controle social, o monitoramento e avaliação da política de Assistência Social;

Fundo Municipal de Assistência Social: materializa a descentralização da execução orçamentária através da gestão dos recursos destinados ao financiamento da Assistência Social.

O modelo de gestão apresentado concebeu os municípios brasileiros como se fossem uniformes, desconsiderando a heterogeneidade destes, no que tange às regiões e Estados aos quais pertencem. Tornou-se evidente a necessidade de estabelecer condicionalidades mais flexíveis que dessem conta da diversidade da realidade do território nacional.

Nos dez anos que sucederam a LOAS, a Política de Assistência Social, com caráter de proteção social, foi formulada e executada através de oferta de benefícios, programas, projetos, serviços e ações segmentadas, focadas no indivíduo e marcadas por sobreposição de ações. Apesar de todo o esforço na organização dessa política pública, a promoção da inclusão da população alvo da Assistência Social se revelou frágil perante as demandas sociais crescentes, necessitando o enfrentamento de importantes desafios. Porém, as conquistas da sociedade no reconhecimento, por parte do Estado, da Política de Assistência Social como direito do cidadão, não podem ser desconsideradas.

Neste período, os maiores avanços são registrados na organização da estrutura exigida para a gestão municipal,

porém, ocorre que os municípios não conseguiram de fato a autonomia, a clareza do seu papel e como gerir essa política que tem dupla dimensão, de um lado, a sociedade civil organizada contrapondo a participação, e de outro, o próprio poder público local gerenciando e executando a Assistência Social.

Embora os municípios apresentem empenho e legitimidade para dar respostas às demandas do seu território, as práticas documentadas apontam que estes não conseguem se apropriar e converter os programas, projetos, serviços e ações em políticas públicas municipais calcadas nas suas prioridades.

Esta etapa da descentralização/municipalização da Assistência Social evidencia práticas político-administrativas centralizadoras e autoritárias, ausência de estrutura operacional e pessoal qualificado para execução dos serviços, vícios assistencialistas e clientelistas, composição inadequada dos conselhos municipais de Assistência Social, ingerência dos gestores públicos, enfim, desqualificação técnica, operativa e política para avançar na construção da política.

Durante as primeiras Conferências de Assistência Social, houve manifestações de receio de que o processo de descentralização se tornasse apenas um instrumento de desresponsabilização do Estado, principalmente no âmbito federal, havendo apenas repasse de responsabilidades para os municípios, despreparados técnico e financeiramente para assumir tamanha tarefa.

Na busca pela consolidação dessa política pública, desencadearam novos momentos de discussão e reestruturação da Assistência Social, dando origem, em 2004, à Resolução n.º 145, com o texto da Política Nacional de Assistência Social, resultando no SUAS - Sistema Único da Assistência Social, que tem como base legal a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS.

Pode-se afirmar, como no texto da Política Nacional de Assistência Social, que o SUAS:

Materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem assegurar direitos de cidadania e inclusão social [...]. Define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política

de Assistência Social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclatura dos serviços e da rede socio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme descrito [...]. (PNAS, 2004, p. 33).

O SUAS estabelece que a proteção social seja garantida através de benefícios, programas, projetos, serviços e ações que visam a autonomia do indivíduo ou família na provisão das necessidades básicas, próprias à vida humana em sociedade.

Já os usuários da Política de Assistência Social no SUAS são as famílias, os indivíduos e os grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade, risco social e pessoal, decorrentes de rompimento ou fragilidade de vínculos familiares e comunitários.

Para Silveira (in BATINI, 2007, p. 65):

A implantação do Suas 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. Tais resultados dependem de mediações técnico-políticas capazes de possibilitar aos sujeitos reflexões que saturem as contradições da realidade, capturem possibilidades concretas e, pela práxis, impulsionem mudanças concretizadoras de princípios e compromissos ético-políticos vinculados a um projeto de sociedade igualitária.

Esse Sistema define, organiza a Assistência Social em todo o território nacional, e estabelece que a proteção social tenha como base organizacional a matricidade sócio-familiar, a territorialização, a proteção pró-ativa e a integração com as políticas sociais e econômicas. Apresenta-se como instrumento regulador desta política a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, que estabelece condições para garantir sua eficácia, apresentando conceitos, definindo estratégias, princípios e diretrizes para operacionalização da mesma.

A Política Nacional de Assistência Social define como usuário:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: família e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclo 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 (PNAS, 2004, p. 86).

A proteção social passa a ser garantida em nível básico e especial. A proteção social básica tem por objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, através do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O equipamento executor dessa proteção é o CRAS - Centro de Referência da Assistência Social, enquanto unidade pública estatal que organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais de proteção social básica.

A proteção social especial é subdividida em média e alta complexidade. À primeira, cabem os serviços ofertados às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos laços familiares e comunitários não foram rompidos. Já a alta complexidade garante proteção integral: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência, ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e comunitário. Estes serviços são ofertados no CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social, enquanto unidade pública estatal de prestação de serviços especializados e continuados.

De acordo com Silveira (In: BATTINI, 2007, p. 66):

As funções da política são hierarquizadas em proteção social básica e proteção social especial, o que exige o reordenamento dos serviços com a organização de fluxos, considerando a complexidade das medidas de proteção em interface com outras políticas de proteção. A afirmação da assistência social como política de proteção social não deve restringir o entendimento e a construção do sistema de proteção social, ao mesmo tempo em que deve ser superado e entendido da assistência social como política subsidiária na relação com o trabalho. Processo que requer a articulação de políticas para o enfrentamento das desigualdades estruturais e sua expressão na falta de acesso à saúde, educação, renda, habitação, entre outras.

Nessa compreensão, a hierarquização das proteções possibilita a organização dos serviços sociassistenciais.

O SUAS propõe gestão descentralizada e participativa com novo desenho, deixando claras as atribuições e competências do Estado nos três níveis de governo, que serão tão mais efetivas quanto maior a ampliação dos espaços de participação e controle da sociedade civil.

Destaca-se, então, uma nova versão para a relação entre o público e o privado, que se estabelece através de ações integradas e articuladas entre a sociedade civil e o Estado. Esse é componente fundamental na reorientação da política de Assistência Social, por meio de sistema de rede socioassistencial, ou seja, o conjunto de programas, projetos, serviços, ações e organizações responsáveis pela execução dessa política. A unidade proposta aborda igualmente as demais políticas internas do governo, que deve manter diálogo permanente e ação integrada.

Gestão em rede – apresenta maleabilidade, combinando-se tanto com o modelo gerencial quanto com o participativo. Apesar de sua proposta não ser recente, tem sido inovadora para a cultura da gestão de políticas públicas brasileiras ao colocar como pauta central ultrapassar o traço histórico de ações políticas fragmentadas, sobrepostas e principalmente que não articulam as dimensões e os sujeitos locais,

regionais e globais. Pode-se admitir que a gestão de políticas públicas em rede é uma estratégia de enfrentamento da questão social, visando ampliar seu impacto e a superação do trabalho setorializado e paralelo, pois, na perspectiva de rede, cada política setorial (habitação, saúde, cultura, assistência, economia etc) está interfacetada, assim como tem sua rede própria inserida na malha de redes em diferentes modalidades (de atores, de programas, movimentalista, de solidariedade, entre outras) permitindo um novo modo de exercício do poder e da relação entre governo e sociedade civil (BATTINI, 2007, p. 136).

Esse sistema reforça a democratização do Estado, proposta na Constituição Federal de 1988, assegurando a promoção de maior justiça social através de práticas socioassistenciais mais eficientes e distribuição mais eqüitativa dos serviços públicos para toda população.

A participação social proposta pelo SUAS reforça a necessidade de construção da participação real, que confere à sociedade poderes para interferir na agenda do governo, definindo prioridades e prerrogativas para avaliar as ações governamentais. Ação que só se concretiza quando é viabilizado o acesso a informações e decisões, por meio de um processo de gestão transparente.

Contudo é importante reconhecer que o controle social contempla o protagonismo sóciopolítico por parte do usuário da Assistência Social. O protagonismo consiste em “[...] organizar-se politicamente para ir além da cidadania individual, atingindo o patamar coletivo” (DEMO, 2003, p.39).

Nesta ordem, o SUAS consolida o modelo de gestão democrática, compartilhada, co-financiada e de cooperação técnica entre governos federal, estadual e municipal, estabelecendo divisão de responsabilidades entre eles, respeitando a diversidade das regiões decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas.

Nesse momento, o município, enquanto responsável pela gestão da política de Assistência Social local, vai gerenciar as inovações trazidas pelo SUAS, que apresenta exclusivos

conceitos e definições, exigindo grande esforço para alcance do reordenamento proposto para essa política.

Para a implantação do sistema de gestão descentralizada e participativa, a administração pública tem como desafio ser mais propositiva e ativa, apropriando-se de instrumentos de gestão visando ampliar sua capacidade de intervenção na área social e de resultados efetivos.

A gestão descentralizada e participativa permite demonstrar objetividade e organização da Política Municipal de Assistência Social, conferindo a ela o caráter de política pública, comprovando que essa área pode responder e garante respostas às necessidades sociais básicas.

A gestão compreende o conhecimento da realidade, planejamento das ações, prevendo objetivos, metas, tempo necessário para atingir os resultados esperados, e avaliação que possibilita aprimorar as ações e manter a transparência com o público atendido, instâncias de controle, parceiros e financiadores da política.

A boa gestão desta no modelo proposto torna-se decisivo para a consolidação da Assistência Social como política pública de direito social.

Neste contexto, dentre as teorias do conhecimento a Administração, enquanto ciência do trabalho organizado e planejado, fornece subsídios para as práticas da gestão descentralizada e participativa.

Segundo Maximiano (2000, p. 26),

Administração significa, em primeiro lugar, ação. A administração é um processo de tomar decisões e realizar ações que compreende quatro processos principais interligados: planejamento, organização, execução e controle. Os processos administrativos são também chamados funções administrativas ou funções gerenciais. Outros processos ou funções importantes, como coordenação, direção, comunicação e participação, contribuem para a realização dos quatro processos principais.

Denominadas como funções gerenciais por Tenório (2006, p. 20), o autor explica que "essas funções devem ser entendidas como um ciclo que se repete dentro da organização e que está

relacionado com a previsão, a divisão do trabalho, a execução e o acompanhamento”.

Dentro da estrutura necessária ao município, na efetivação de gestão descentralizada e participativa, os gestores municipais são partes fundamentais na implantação e desenvolvimento da mesma, cabendo a eles dominar as funções gerenciais do planejamento, organização, execução e controle, necessárias ao alcance da efetividade, eficiência e eficácia.

Para tanto, os gestores municipais deverão iniciar seus trabalhos planejando suas ações. Eles também deverão possuir algumas características gerenciais imprescindíveis à organização e execução dos trabalhos, tais como liderança, autoridade, senso de organização administrativa, disciplina, firmeza no processo de tomada de decisões, boa comunicação, visão estratégica, dentre outras.

Ainda com relação ao gestor, Tenório (2006, p. 20) cita que “as funções gerenciais são essenciais ao seu trabalho”.

A efetivação da gestão proposta pelo SUAS, compreende gestores municipais da política de Assistência Social atuando a partir de planejamento, considerando a realidade socioeconômica e cultural da população urbana e rural. Compreende também a integração e articulação dos benefícios, programas, projetos e serviços ofertados na rede socioassistencial do território a ser trabalhado, com primazia à atenção às famílias e seus membros.

Os princípios dessa nova gestão social consistem em valorizar a participação e controle social, avaliar e monitorar as ações da política de Assistência Social, utilizar tecnologias informacionais, dar maior transparência às ações e responder às demandas com efetividade.

Assim, a grande contribuição da Administração para a gestão da política de Assistência Social, que se dá em conjuntura complexa, são seus conceitos, modelos de estrutura organizacional, funções e habilidades inerentes ao gestor.

Contudo, o aprimoramento na implementação do SUAS, recai sobre o município, que precisa: desempenhar uma boa gestão; ampliar e renovar o quadro de pessoal técnico qualificado com perfis mais sensíveis às necessidades da sociedade; desenvolver habilidades de comunicação, através do uso de tecnologia da informação; responder às crescentes

demandas sociais; elevar o padrão de qualidade dos serviços ofertados; garantir a participação social na definição das prioridades e transparência na gestão dos recursos públicos.

Os serviços desenvolvidos no Suas podem ou não gerar possibilidades de autonomia e protagonismo, dependendo dos impactos provocados no modo de ser e de pensar da população usuária. Daí a importância de conjugar os serviços com as finalidades a serem buscadas em sua execução, em particular quanto ao atendimento das demandas societárias, o que exige elaboração conceitual que direcionem as práticas técnico-políticas, na perspectiva de valores e princípios do campo democrático-popular (BATTINI, 2007, p.155).

Apenas afirmar a Assistência Social como direito não basta para a efetivação do SUAS. Torna-se imprescindível uma reflexão sobre o modelo de gestão que está sendo desenvolvido pelos municípios.

Relato de Experiência

Desde a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993, os municípios brasileiros buscam efetivar a diretriz da descentralização político-administrativa, assim como a estrutura do sistema municipal para consolidação da proteção social.

O relato aqui apresentado é proveniente de reflexões realizadas a partir de experiência profissional vivenciada junto a um município, que receberá o nome fictício de Miras. Tal vivência prática instigou o estudo da gestão da política de Assistência Social na esfera municipal, com base no modelo descentralizado e participativo aplicado diretamente em Miras.

O município na qual se realizou a experiência é caracterizado pela Política Nacional de Assistência Social como:

Município de pequeno porte II, ou seja, com população estimada de 45.000 (quarenta e cinco mil) habitantes, localizado na região nordeste do Estado de São Paulo, região administrativa do governo de Franca.

Neste município, a implementação da política de Assistência Social iniciou-se no ano de 1995, momento em que os programas, projetos, serviços e ações socioassistenciais, executados pela rede pública e privada, estavam fortemente carregados do estigma da caridade, da filantropia, da arbitrariedade, do despotismo e do clientelismo.

Romper com tais estigmas e pensar a Assistência Social enquanto direitos passou a ser um esforço contínuo dos atores dessa política no município.

Na busca pela compreensão dos princípios e diretrizes assegurados na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, iniciou-se a longa caminhada relativa às questões da Assistência Social, desde a participação em inúmeros momentos de capacitação para compreensão de conceitos, definições e identificação de papéis e atribuição dos municípios, até a montagem da estrutura necessária para municipalização dessa política.

Uma das primeiras ações realizadas neste município foi a criação do Órgão Gestor Municipal da Assistência Social que, na verdade, consistiu na expansão do Fundo Social de Solidariedade (organização gerida pela primeira dama do município).

Nesta mesma estrutura física e de recursos humanos, originou-se o Setor de Promoção Social, em que a presidente do Fundo Social de Solidariedade passa a acumular a função de gestora municipal de Assistência Social. Trata-se de duas funções contraditórias, sendo que a primeira refere-se ao exercício político-partidário e a segunda à política pública de garantia de direitos.

A criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, aconteceu concomitantemente à implantação do órgão gestor, mediante aprovação da Lei de criação do mesmo, no ano de 1995, copiada de um modelo de lei disponibilizado pelos gestores da política estadual.

A implantação deste Conselho foi a tarefa mais árdua, primeiro pelo fato dos próprios técnicos do município não compreenderem bem as competências do mesmo, e, em segundo lugar, por não encontrar representantes do poder público e da sociedade civil com disponibilidade e

compromisso para gerir o mesmo. Um terceiro fato foi a intencionalidade dos conselheiros: garantir vantagens para sua entidade, sem compreender que representava um segmento da população. É válido mencionar que estiveram presentes, também, a influência político-partidária e a defesa dos interesses pessoais e particulares.

Pode-se afirmar que, somente no exercício de 2007, o CMAS passou a funcionar mais próximo do estabelecido na legislação pertinente, após incessantes movimentos de mobilização, sensibilização e articulação junto aos atores sociais.

A etapa seguinte consistiu em elaborar o Plano Municipal de Assistência Social, que foi baseado em roteiro pré-estabelecido pelos órgãos públicos estadual e federal.

Esse foi outro exercício complexo, pois exigia que fossem apresentados dados e indicadores relativos às demandas sociais a serem priorizadas nas ações assistenciais financiadas pela União, Estado e Município.

Por outro lado, o município não dispunha dessas informações e, por mais que a equipe se esforçasse, não conseguiu realizar a tarefa. Todas as problemáticas pareciam prioritárias, e incorreram em erros graves perante as maiores necessidades apresentadas pela população usuária dos serviços.

Outro requisito exigido pelo município foi a criação do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, que nos primeiros anos, embora a LOAS assegure o co-financiamento pelas três esferas de governo, foram creditados neste fundo somente recursos advindos do nível federal e estadual, inviabilizando o controle social do Conselho, que desconhecia o montante real destinado à assistência social por parte do município.

Refletindo sobre a descentralização e participação exercida durante os primeiros anos neste município, observa-se que as ações foram sendo desenvolvidas às pressas, sem planejamento e avaliação de resultados, sempre visando atender às exigências postas pela União e Estado, para que os recursos repassados ao município não fossem suspensos.

Ainda se pode afirmar o mesmo sobre as ações, programas e projetos que foram desenvolvidos através de serviços fragmentados, segmentados, sobrepostos e nem sempre condizentes com as atividades e público apresentados no Plano Municipal que, por sua vez, foram elaborados sem conhecimento aprofundado da realidade.

Durante dez anos, o município buscou atender as determinações legais, porém sem consonância com as diretrizes e princípios propostos na política de Assistência Social.

Na realidade, o caminho percorrido na implementação do processo de municipalização desta política representou sempre uma sobrecarga para o Poder Público local, que esbarrou constantemente nas questões fiscais e persistiu na prática centralizadora e autoritária, fatores que retardaram o alcance da capacidade necessária à gestão dessa política.

Fica evidente a fragilidade do município para executar o sistema descentralizado e participativo proposto, não somente pelas limitações financeiras, mas por deficiências organizacionais, falta de instrumentos gerenciais e de recursos humanos qualificados para o desempenho das múltiplas funções sociais.

Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único da Assistência Social, inaugurou-se um novo modelo para a gestão descentralizada e participativa, deixando mais claro algumas questões referentes ao financiamento, objetivos e padrões para os serviços socioassistenciais e a competência de cada ente federativo.

O SUAS propõe como eixos estruturantes: a precedência da gestão pública da política, alcance dos direitos socioassistenciais pelos usuários, matricidade sócio-familiar, territorialização, fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil, valorização da participação e controle social, qualificação de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação sistematizada de resultados.

Este sistema classifica a proteção social em duas categorias: básica e especial, e estabelece na descentralização político-administrativa níveis para a gestão municipal, denominadas gestão inicial, básica e plena, atribuídas de

acordo com a capacidade técnica, política e operacional do município.

O município estudado se inscreve para o nível de gestão básica desta política, que exige uma série de condicionalidades:

- comprovar a destinação e aplicação de recursos próprios municipais na política de Assistência Social;
- implantar Centro de Referência de Assistência Social (CRAS);
- manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC;
- apresentar plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC;
- garantir a prioridade de acesso nos serviços de proteção social básica, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membro beneficiários dos programas de Transferência de Renda;
- realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social;
- garantir pleno funcionamento dos conselhos municipais de Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelar e ter uma secretaria executiva para o conselho municipal de Assistência Social, com profissional de nível superior.

A adesão à gestão básica pelo município, que já apresentava uma série de limitações na gestão da política de Assistência Social, demonstra mais uma vez a fragilidade da sua capacidade de gestão.

Essa situação se repete em razão da falta de conhecimento sistematizado por parte dos profissionais que integram o órgão gestor municipal dessa política, bem como das instâncias responsáveis pela assessoria técnica e financeira dos governos estadual e federal.

Este é um momento novo e polêmico para o município, que iniciou o processo de descentralização e participação social de forma inconsistente.

Romper com a trajetória equivocada da política de Assistência Social requer, do poder público e da sociedade civil, uma transformação profunda na gestão da política de Assistência Social, através de planejamento e ação organizada, integrando os vários atores e organizações sociais em sistema de rede e parcerias.

O próprio SUAS fornece elementos para a prática de uma boa gestão social, a começar pelo Plano Municipal de Assistência Social, como instrumento primeiro dessa gestão a partir da compreensão da realidade, mais precisamente da análise de dados e indicadores que apontam as demandas, subsidia estabelecer objetivos e metas a serem alcançadas.

A participação popular é requisito primordial para a execução da política, através do conselho municipal, viabilizando a construção coletiva das diretrizes dos serviços socioassistenciais e investimento do dinheiro público.

Ela estabelece a articulação e integração da rede prestadora de serviços, mediante combinação de ações entre organizações governamentais intersetoriais e organizações não governamentais, rompendo com o isolamento dos serviços. E, finalmente, aborda o sistema de informação, monitoramento e avaliação, que possibilitam identificar avanços, corrigir rumos do trabalho e exequibilidade do Plano Municipal de Assistência Social.

Além dessas diretrizes, compreende-se a necessidade de atualização permanente dos gestores a respeito das abordagens e ferramentas mais modernas de gestão, tais como:

- dispensar atenção à qualidade de vida no trabalho;
- trabalhar a motivação da equipe;
- investir em qualificação dos recursos humanos;
- explorar novas tecnologias;
- identificar perfis essenciais ao funcionamento de cada serviço, dando maior autonomia e cobrando resultado e responsabilidade dos profissionais;

- criar sistemas de ouvidoria para qualificar o trabalho junto ao usuário e integrar e articular às políticas setoriais.

Atualmente, o município estudado retornou à gestão inicial após estudos, discussões e o estabelecimento de metas no sentido de corrigir algumas falhas identificadas no percurso, exercício realizado em conjunto com o poder público, sociedade civil organizada e demais políticas públicas.

Alguns avanços já podem ser percebidos, tais como as ações em rede, do fortalecimento do Conselho Municipal, e a abertura do Gestor Público para a qualificação dos serviços socioassistenciais ofertados no município.

Adotar novos parâmetros de gestão desta política é passo decisivo para efetivação da Assistência Social como direito.

Certamente essa experiência relatada vem sendo vivenciada por outros municípios brasileiros que, na euforia de atender ao processo de municipalização da política de Assistência Social, para garantia e obtenção de recursos, não foi acompanhada da adequação da estrutura operacional e da capacidade de encaminhar a conquista social representada pela LOAS.

Por outro lado, não se pode deixar de considerar os avanços conquistados pelo município que, embora pareçam pequenos, vêm reorientando substantivamente as políticas sociais e a tomada de decisões na política de Assistência Social local.

Assim, encerra-se a presente reflexão acerca da gestão descentralizada e participativa da Assistência Social desenvolvida no âmbito municipal, ressaltando a necessidade de rever a forma de operacionalizar esta política e mudar a trajetória e a história da Assistência Social.

PERES, G. A. L.; COSAC, C. M. D.; ALVES, A. L. C. The municipal district and the decentralized and participating administration of the social assistance politics. *Serviço Social & Realidade* (Franca), v. 18, n. 1, p. 75-98, 2009

- *ABSTRACT: The article presents some reflections concerning the challenges faced by the municipal districts in the decentralized and participating administration of the Social Assistance Politics, starting from the Federal Constitution of 1988, regulated by LOAS - Organic Act of the Social Assistance and materialized by USSA - Unique System of Social Assistance. Enclosed, we presented a report of experience in order to demonstrate in practice the administration of a municipal district.*
- *KEYWORDS: Administration; decentralization; social participation; Social Assistance Politics.*

Referências

BATTINI, Odária (org.). *SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

BRANT, Maria do Carmo. O debate sobre a pobreza no Brasil. In. *Curso de gestão social - textos de apoio*. São Paulo: Capacitação Solidária, 2003.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil. Brasília. Brasília/DF: Senado, 1988.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília/DF, 1993.

_____. Política Nacional de Assistência Social. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria de Estado de Assistência Social, 2004.

_____. Norma a Básica da Assistência Social / NOB. Brasília/DF, 2005.

Conselho Nacional de Assistência Social. *Implicações do SUAS e de Gestão Descentralizada na Atuação dos Conselhos de Assistência Social*. Brasília, 2006.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez/Rio de Janeiro: UEJ, 2001.

DEMO, Pedro. *Pobreza da pobreza*. Rio de Janeiro/Petrópolis: Vozes, 2003.

ESTEVÃO, Ana Maria Ramos. *Políticas públicas e Serviço Social na Constituição de 1988*. Demandas, Taubaté, v. 1, n. 1, p. 47-55, 1998.

FERREIRA, Ivanete Salete Boschetti. Assistência social: capacitação em Serviço Social, módulo 3, *Políticas sociais*. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, 2000.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. *Introdução à Administração*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

RAICHELIS, Raquel D. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos na construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. (Org.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: Educ: IEE, 1999.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. 10. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. (FGV prática).

UGA, Maria Alicia. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 5, 1991.

Artigo recebido em 01/2009. Aprovado em 02/2009.

