

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

Isabel Cavalcante Godinho

**O papel da esfera Estadual na gestão do SUAS:
o caso do Rio de Janeiro**



NITERÓI, RJ
Outubro de 2011

Isabel Cavalcante Godinho

**O papel da esfera Estadual na gestão do SUAS:
o caso do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de concentração: Política Social

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Lenaura de Vasconcellos Costa Lobato

Niterói
Outubro de 2011

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

G585 Godinho, Isabel Cavalcante.

O papel da esfera estadual na gestão do SUAS: o caso do Rio de Janeiro / Isabel Cavalcante Godinho. – 2011.

176 f. ; il.

Orientador: Lenaura de Vasconcellos Costa Lobato.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2011.

Bibliografia: f. 144-150.

1. Serviço social. 2. Estado. 3. Descentralização. I. Lobato, Lenaura de Vasconcellos Costa. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 361.98153

Isabel Cavalcante Godinho

O papel da esfera Estadual na gestão do SUAS: o caso do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.
Área de concentração: Política Social

Defendida e aprovada em 20 de outubro de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª Dr^ª Lenaura Vasconcellos Costa Lobato – Orientadora
Universidade Federal Fluminense

Prof^ª Dr^ª Monica Senna – Examinadora
Universidade Federal Fluminense

Prof^ª Dr^ª Luciana Dias Lima - Examinadora
Departamento de Administração e Planejamento em Saúde/ENSP/Fiocruz

Niterói – RJ
2011

A minha família querida,
alimento de minha alma: esposo
Edmilson e filhos João Pedro e
Ana Teresa. Pelo apoio, estímulo
e compreensão demonstrados
durante a realização deste
trabalho.

AGRADECIMENTOS

À Deus sempre, por tudo, pela oportunidade de aprendizado e crescimento e pela proteção.

A Prof^a Lenaura, não só pela orientação firme e segura, como também, pelo incentivo e pela confiança evidenciada em várias oportunidades, obrigada pelo respeito à individualidade, por sua capacidade profissional e seriedade acadêmica que me encorajou a seguir adiante.

Às Professoras Mônica Senna e Luciana Dias Lima, pela inestimável colaboração prestada.

A Nelma de Azeredo pela experiência adquirida, pelo conhecimento compartilhado e por permitir a pesquisa e o estudo na SEASDH, contando com a disponibilidade de toda a equipe; meu sincero agradecimento e respeito.

A todos os colegas de trabalho, pela compreensão e apoio, especialmente Bruno e Paula Latge, que nos incentivaram para o ingresso nesta empreitada acadêmica.

A todos os colegas de turma com quem dividi emoções, dificuldades e contribuições importantes à realização deste trabalho, agradeço imensamente na pessoa do Thiago e de forma especial, pelo companheirismo e solidariedade ao Carlos Alberto.

A todos os professores da Escola que contribuíram sobremaneira para o nosso crescimento acadêmico e pessoal com seus conteúdos e debates.

A todos os entrevistados, pela disponibilidade, boa vontade e atenção.

Um agradecimento muito especial a uma pessoa que ocupou um papel central perante a nossa inserção no Curso; pelo companheirismo, pelos debates, informações e experiências compartilhadas; pelo estímulo em tantos momentos difíceis, pela acolhida, pelo respeito à autonomia e incentivo à superação. Muitíssimo agradecida Heloísa Mesquita pela generosidade e amizade.

A meus pais, pela educação, amor e exemplo durante a vida.

A minha querida família, pelo apoio incondicional, pela presença e amor compartilhados.

A todos que, de forma direta ou indireta, acrescentaram para a realização deste trabalho.

Muito obrigada.

“Tudo vale a pena
quando a alma não é pequena”
(Fernando Pessoa)

“[...] todo ato humano, simples ou complexo, é
produto do trabalho e da dedicação de muitos,
[...] porque a vida é uma construção coletiva”
(Hilda Oliveira)

RESUMO

Este trabalho versa sobre o papel da esfera estadual na Institucionalização do Sistema Único de Assistência considerando a descentralização democrática no atual desenho de gestão desta Política em um Estado federalista.

Toma-se como referência as diretrizes e determinações da Constituição de 1988, bem como a legislação referente à Política de Assistência Social a partir da LOAS (1993), PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005), que definem as atribuições e responsabilidades dos entes federados, as condições e formas de gestão e todos os atores e meios de participação e controle social.

Para tanto, se definiu como campo de estudo o Estado do Rio de Janeiro através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, partindo do contexto de sua implementação.

Através de uma breve retrospectiva histórica, procurou-se conhecer a importância e o comportamento do ente estadual no cenário político brasileiro para então entender sua atuação junto à Política de Assistência Social depois da Constituição de 1988, especificamente depois de 2005, implantação do SUAS.

O estudo detém-se na capacidade institucional desta esfera de Estado no processo de Implementação do SUAS(Sistema Único de Assistência Social) considerando para tanto todas as variáveis da complexa e democrática arquitetura de Gestão da Política de Assistência Social frente à implementação das Proteções sociais expressas nos serviços, programas, projetos e benefícios públicos.

Com isso, procurou-se avaliar qual o papel do Estado na descentralização do SUAS.

Palavras chaves: SUAS, Estado, descentralização.

ABSTRACT

This work deals with the role of the state level in the Institutionalization of Unified Assistance System considering the democratic decentralization in the current management design of this Policy in a federalist State.

It takes as reference the guide lines and determinations of the 1988 Constitution, as well as the legislation referring to the Social Assistance Policy from LOAS(1993), PNAS(2004) e NOB/SUAS(2005), that define the attributions and responsibilities of the federal entities, the conditions and forms of management and all the actors and means of participation and social control.

To this end, it was defined as a field of study the State of Rio de Janeiro through the State Secretariat for Social Assistance and Human Rights, from the context of its implementation.

Through a brief historical retrospective, tried to know the importance and the behavior of the state entity in the Brazilian political scene. Then to understand their work with the Social Assistance Policy after the 1988 Constitution, specifically after 2005, implementation of SUAS.

The study focuses on the institutional capacity of this sphere of State in the process of SUAS(Unique System of Social Assistance) implementation, considering to them all the variables of the complex and democratic architecture of the Management of Social Assistance Policy forward the implementation of social protections expressed on the services, programs, projects and public benefits.

With this, we've tried to evaluate which is the state role on the decentralization of SUAS.

Keywords: SUAS, State, decentralization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI5	Ato Institucional nº 5
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Cad SUAS	Sistema de Cadastro do SUAS
CadUnico	Cadastro Único
CEAS	Conselho Estadual de Assistência social
CF	Constituição Federal
CIB	Comissões Intergestores Bipartites
CIT	Comitê Intergestor Tripartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
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
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundef	Fundo de Estabilização Fiscal
IBGE	Instituto brasileiro de Geografia e estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	Instituto Nacional de Seguridade social
LA	Liberdade assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB	Norma Operacional Básica
PAEFI	Serviço de Proteção Especializado à Família e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família
PAM	Programa de Ajuda aos Municípios
PBF	Programa bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSC	Prestação de serviços à comunidade
Rede SUAS	Todos os sistemas que compõem o SUAS
RENMAS	Rede de Monitoramento da Assistência Social
RH	Recursos humanos
RIGs	Relações intergovernamentais
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SIGMAS	Sistema de Gestão, monitoramento e avaliação da Assistência social
SISCON	Sistema de gestão do SUAS responsável pela gestão de convênios
SISJOVEM	Sistema de acompanhamento e gestão do Projovem Adolescente
SISPETI	Sistema de acompanhamento e gestão do PETI
SNAS	Secretaria nacional de Assistência Social
SSASDG	Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUAS Web	Sistema de gestão do SUAS que registra o plano de ação e o demonstrativo físico-financeiro

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Percentual de distribuição de recursos aos entes federados	34
Quadro 2 - Regulações federais pertinentes à esfera estadual	67
Figura - Organograma da Secretaria de Estado de Assistência Social Direitos Humanos	76
Quadro 3 - Programas e projetos desenvolvidos na SEASDH/2010	78
Mapa - Divisão Regional da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro	83
Quadro 4 - Participação do MDS e do Governo estadual no financiamento dos equipamentos da Assistência social no Estado do Rio de Janeiro para o ano de 2011	90
Quadro 5 - Principais regulações da SEASDH	91
Quadro 6 - Compromissos do Estado no pacto de Gestão do SUAS	126
Quadro 7 - Eixos estratégicos	127
Quadro 8 - Panorama da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro	129

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO -----	13
1	Capítulo 1 - FEDERALISMO NO BRASIL E O PAPEL DO ENTE ESTADUAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS -----	18
1.1	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE FEDERALISMO -----	18
1.1.1	Antecedentes do Federalismo no Brasil -----	21
1.1.2	República Velha e o Estado Novo: formação do federalismo no Brasil	23
1.1.3	Período de 30 a 45 -----	25
1.1.4	Federalismo no período 45-64 – Segunda República -----	26
1.1.5	Da Ditadura Militar à Constituição de 1988 -----	28
1.2	DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E POLÍTICAS SOCIAIS -----	33
1.2.1	A Descentralização das políticas sociais no federalismo -----	37
1.3	POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL -----	43
1.3.1	Peculiaridades da Assistência Social no Brasil -----	43
1.3.2	Política de Assistência Social -----	51
1.4	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA REGULAÇÃO DOS ESTADOS NA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL -----	62
2	CAPÍTULO 2 - O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA GESTÃO DO SUAS -----	72
2.1	BREVE PANORAMA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO -----	72
2.2	SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS (SEASDH) -----	74
2.2.1	Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão (SSASDG) – estrutura de gestão do SUAS -----	79
2.2.1.1	Estrutura administrativa -----	81

2.2.1.2	Recursos Humanos -----	84
2.2.1.3	Financiamento -----	85
2.2.1.4	Regulação -----	90
2.2.1.5	Avaliação e monitoramento -----	93
2.2.2	Gestão de serviços, programas e projetos -----	98
2.2.2.1	Proteção Social Básica -----	107
2.2.2.2	Proteção Social Especial -----	118
2.2.2.3	Panorama da Assistência Social pelo Estado -----	123
2.2.3	Instâncias de articulação, Pactuação e deliberação do SUAS e Relações Intergovernamentais -----	134
	CONCLUSÃO -----	138
	REFERÊNCIAS -----	144
	APÊNDICES -----	151
	ANEXOS -----	162

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como foco o papel da esfera estadual na institucionalização do SUAS- Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro, tendo como campo de pesquisa a SEASDH- Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, especificamente a SSASDG- Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão.

Nesse sentido, pretende-se analisar como o estado, ente federado, atua na organização democrática e descentralizada desse Sistema, partindo-se do contexto de suas atribuições frente à implementação do SUAS. Para tanto, consideram-se as normativas basilares dessa política, como a Lei Orgânica de Assistência Social - (Lei 8742/93), a Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004 e a NOB/SUAS Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005.

Esta pesquisa foi motivada por algumas questões que envolvem a esfera estadual na sua relação com os demais entes federados e com a própria história da Política de Assistência Social brasileira.

No entanto, considerando-se a realidade brasileira, são percebidas dificuldades concretas para essa política ser devidamente implementada tal como está prevista legalmente, a depender do perfil socioeconômico local, da capacidade de gestão, das decisões políticas, dos recursos previstos, das correlações de força que envolvem as ações executadas na esfera local e intergovernamental, da estrutura administrativa, das composições técnico-operacionais, das questões político-partidárias, da cultura política de atitudes clientelistas e patrimonialistas ainda presentes. Enfim, percebe-se a dependência de uma série de fatores que permeiam as políticas públicas atualmente e que interferem na condução da esfera pública.

Partindo-se do contexto de implementação dessa Política é que se pretende, neste trabalho, avaliar qual o papel específico do estado, ente federado, na descentralização dessa Política, considerando todas as variáveis desse processo, de cunho institucional próprio e de suas relações intergovernamentais.

A esfera estadual, na organização democrática e descentralizada da Assistência Social, está diante de toda uma densidade empírica existente na sua abrangência territorial e jurisdicional. Em que pese à definição de suas atribuições nesse desenho de gestão e nesse contexto, procura-se identificar que mecanismos são utilizados pelo estado para fortalecer o protagonismo dos municípios e sua capacidade de execução da Política de Assistência Social e que fatores requerem a atuação do estado para a consolidação do Sistema.

Nessa redemocratização brasileira, que traz a descentralização como palavra de ordem na estrutura político administrativa desenhada a partir de 1988, exige-se que haja continuidade de todo um esforço na formulação e regulação da nova arquitetura institucional das políticas sociais e na requalificação das relações intergovernamentais, resguardando o princípio da soberania dos entes por tratar-se de um Estado Federativo (ARRETCHE, 2000). Isso pressupõe adesão de cada nível de governo para permitir as transferências de atribuições e consequentes execuções nas políticas sociais.

Reformulam-se, para tanto, papéis, funções dos entes governamentais na oferta de serviços, na gerência de unidades e na gestão de sistemas. Adotam-se critérios de alocação e transferências de recursos e criam-se novas instâncias de colegiados de negociação, integração e decisão, envolvendo a participação de gestores, prestadores, profissionais e usuários. (LIMA, 2002).

O pacto federativo apresenta-se como pilar de sustentação na definição de responsabilidades do SUAS, definindo claramente o papel dos municípios, dos estados e da união.¹ O SUAS enquanto sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão da Política de Assistência Social no campo da Proteção social brasileira, institui, em seu desenho político-administrativo, corresponsabilidades entre os entes governamentais com gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica .

Nesse contexto, apesar de a legislação atual definir o lugar que o Estado ocupa, parece interferir no desempenho de suas competências o tempo demandado para que tal nível do executivo se despoje de uma série de arranjos e *habitus* político-administrativos executados outrora, especificamente relacionados à Assistência Social.

O propósito desta pesquisa é conhecer como o Estado do Rio de Janeiro, o objeto deste estudo, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, organiza-se e estrutura-se para dar cumprimento aos seus deveres de Estado na implementação e institucionalização do SUAS, considerando que a Política de Assistência social vive um momento notório e especial, por tratar-se de uma política nova, redesenhada institucionalmente com inúmeros desafios político-culturais a vencer.

Para melhor entendimento desse cenário, cujos atores são os entes de um Estado Federativo, destacam-se dois assuntos, Federalismo e Descentralização, a fim de compreender o traçado histórico das relações intergovernamentais federativas no Brasil.

A instabilidade das relações políticas brasileiras, principalmente no que se refere às relações entre o governo federal e os entes subnacionais que, mais centralizadas ou

¹ Eduardo Mourão Vasconcellos e Rosana Morgado, in “Proposta conceitual do PAIF”.

descentralizadas, denota oposições, estruturas de poder e forças políticas que determinam formas, condições, meios de integração nacional e compartilhamento de decisões.

As expressões democráticas ou autoritárias da sociedade brasileira traçam o perfil da administração pública na constituição histórica e social dessa federação.

Nesse contexto, para o entendimento das estruturas institucionais e seus procedimentos com o trato da questão social, relacionando-o às políticas públicas e relações intergovernamentais, conta-se com importantes contribuições de autores como: Abrucio (1998;2005); Arretche (2000, 2002) Lima (2007), Souza (2002); Oliveira (2006); Melo (2005), dentre outros autores que são utilizados no decorrer de todo o trabalho.

A escolha deste estudo se deu pela necessidade de identificar, no processo de implementação de uma Política Pública tão recente, quais são os aspectos preponderantes e necessários à efetivação da Política Pública de Assistência Social a partir da esfera Estadual para Institucionalização do SUAS, tanto quanto a de identificar peculiaridades de seu papel político-institucional na condução deste processo.

Para tanto avalia-se um caso concreto analisando o Estado do Rio de Janeiro por ser importante observatório de análise de limites e possibilidades da atuação da esfera estadual e por conter peculiaridades na condução da Assistência Social.

Este estudo foi desenvolvido no âmbito institucional da SEASDH, e dentro de sua estrutura, na SSASDG-Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão, setor este responsável pela implementação da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro. Cabe informar que se optou por um recorte temporal que foi de 2005 em diante, justamente por ser o momento em que, regulado o Sistema Único de Assistência Social, organiza-se a política nacionalmente, período em que todos os federados adoes instituem mecanismos para implementar o novo desenho da Política Pública de Assistência Social.

Esta análise propôs-se a verificar como esse processo ocorreu e como esse Estado se organizou para se institucionalizar e enfrentar os dilemas próprios desse ângulo de ação frente ao seu papel de Gestor Público que coordena um território com 92 municípios.

Para tanto, além de empregar o aporte teórico do campo das ciências sociais no que se refere à relações públicas e intergovernamentais, utilizou-se de bibliografia, legislações e regulações próprias da Assistência social no Brasil como referencial técnico. Esse processo se dividiu em dois momentos. O primeiro incide em observação de campo(reuniões, CIBs,etc) e pesquisa e análise documental, composta por relatórios, informações estatísticas, formulários, gráficos, regulações (leis, resolução, portarias), planos, pacto de aprimoramento de gestão do estado, normativas sobre serviços, programas e projetos, notas técnicas, informativos, artigos,

livros e pesquisa *on line* em sites, como por exemplo MDS e SEASDH. Esse levantamento se refere às documentações da esfera estadual e federal que estão em configuração com o SUAS.

Após essa fase, no segundo momento, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com gestores que atuaram diretamente na condução da Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro, no período de 2003 até o presente momento. Essa escolha foi feita pela função e cargos ocupados, o que configura uma maior abrangência nas informações da condução do trabalho na Secretaria.

Para tanto, expõe-se o perfil dos entrevistados em suas vinculações com a área de Assistência Social:

- 1- Ex-Secretário Estadual de Assistência Social- de 2003 a 2005, e Secretário Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro;
- 2- Subsecretária de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro de 2003 a 2005, Secretária de Estado de Assistência Social no ano de 2006 e Presidente do FONSEAS neste mesmo ano.
- 3- Subsecretária de Ação Social, Esporte e Lazer em 1999, Secretária Nacional no Ministério de Ação Social, Presidente da FIA em 2002, Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão na SEASDH de 2007- abril/2010 e 2011.
- 4- Assessora na Secretaria Nacional de Assistência Social - MDS/BSB, Subsecretária de Assistência Social e Descentralização da Gestão na SEASDH no ano de 2010, período de transição de governo.
- 5- Secretária Municipal de Assistência Social desde 2005, Presidente do COEGEMAS do Estado do Rio de Janeiro.

Esse estudo não esgota as inúmeras variáveis desse processo de implementação da Política de Assistência Social – impressa no SUAS pela atuação deste ente Estadual; porém procura-se contribuir com o processo analítico através da análise deste estudo, subsidiando avaliação da Gestão, além de divulgar a outros atores institucionais e acadêmicos alguns aspectos da dinâmica de implementação de uma Política Pública.

Nesse sentido, dividiu-se o estudo em dois capítulos:

No primeiro capítulo, buscou-se abordar temas que fundamentam esta pesquisa, como federalismo, descentralização e assistência social.

Inicialmente, desenvolveram-se considerações sobre o federalismo enquanto base de organização do cenário político brasileiro para, a partir desse enfoque, destacar alguns aspectos históricos da relação intergovernamental na política brasileira a fim de constituir-se parâmetros para analisar a postura dos entes estaduais na atualidade nesse contexto federativo.

Em um segundo item deste capítulo, apresentaram-se alguns elementos pertinentes à descentralização por tratar-se de uma diretriz da Constituição de 1988 e que norteia, após este período, a implementação das políticas sociais brasileiras dando um novo patamar às relações governamentais. Isso especialmente na Política de Assistência Social, por constituir um dos principais eixos estruturais da sua arquitetura de gestão.

No terceiro item desse capítulo, apresentam-se aspectos históricos da Assistência Social no Brasil a fim de contextualizar o nascimento desta enquanto Política Pública, sinalizando sua estrutura organizacional e os princípios e diretrizes legais que norteiam a Política de Assistência Social.

E, no quarto item desse capítulo, destacam-se as bases legais que regulamentam a ação da esfera estadual a fim de fundamentar a análise deste estudo.

No segundo capítulo, estão apresentados e avaliados os resultados obtidos deste estudo de caso, iniciando-se pela caracterização geral deste Estado e de sua Secretaria responsável pela execução da Assistência Social.

Em um próximo item do segundo capítulo, analisa-se a Institucionalidade da Assistência Social na esfera estadual, enquanto condição primeira para o cumprimento de suas atribuições de estado. Nesse sentido, focou-se no Setor efetivamente responsável por conduzir esta Política – a Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão, e nele apresentamos os elementos constitutivos de sua organização e estrutura, como critérios indispensáveis à Gestão Pública.

Toda a arquitetura de gestão que abrange a implementação dessa Política de Estado só faz sentido para que se materializem as proteções sociais aos cidadãos através de serviços, programas, projetos e benefícios no território. Mesmo em se tratando de uma Política em que à esfera estadual compete a organização, a coordenação, o cofinanciamento, a avaliação e monitoramento e a execução somente em situações específicas, cabe-lhe um papel peculiar na gestão dos serviços e programas da Assistência social no desenho descentralizado dessa Política apresentado neste item, além de mostrar o cenário geral dos equipamentos e serviços da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro, resultado de sua ação.

Finalizando, apresenta-se uma análise das relações intergovernamentais e do panorama da relação desse Estado com as instâncias de pactuação e deliberação na condução da Política de Assistência Social.

Na conclusão, analisa-se este estudo com a expectativa de contribuir para avaliação no campo social de políticas públicas e intervenções, cujo processo de qualificação e constituição busca-se subsidiar.

1 CAPÍTULO 1: FEDERALISMO NO BRASIL E O PAPEL DO ENTE ESTADUAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS

1.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE FEDERALISMO

Este estudo tem como foco a Política Pública de Assistência Social a partir de um dos lugares da descentralização político-administrativa: o estado. Em se tratando de uma Política de Estado, com atribuições e princípios federativos em sua estrutura, cabível se torna, então, fazer uma reflexão sobre a forma de Estado brasileiro, sobre o federalismo e o traçado político-administrativo adotados pós-Constituição de 1988 e sobre a descentralização das políticas públicas e como esta se processa numa dimensão continental riquíssima com tamanhas diversidades regionais e estruturais.

Ao se debruçar sobre uma política social como a Assistência social, está se falando, com relação ao Brasil, da implantação e implementação de programas e política de Estado, em um sistema nacional, especialmente em uma federação com 5.564 municípios, 26 estados e 1 Distrito Federal, com um percentual de 99% de adesão pelos municípios brasileiros. Isso significa dizer que uma política pública que atua num contexto macro e com dimensões complexas convida a analisar todo o mecanismo necessário para sua execução enquanto política de Estado, que, via de regra, é resultado de estruturas fiscais, administrativas, políticas, legais e técnicas que expressam as relações entre os atores públicos representantes e integrantes dessa federação, no caso tratado nesta pesquisa, o Governo federal, os estados e os municípios. Essa configuração é definida pelo pacto federativo, ou seja, pela regulação das relações, competências e atribuições entre os entes da Federação, garantindo a união do todo e definida na Constituição Brasileira.

Daí a importância de se traçarem algumas considerações sobre o significado do Federalismo para, depois, entender sua trajetória no Brasil e conhecer melhor a arena e o espaço de ação do estado, enquanto ente federado com competências próprias dentro do desenho institucional no sistema político-administrativo brasileiro.

Esse tema, além de intrinsecamente relacionado às políticas públicas e relações intergovernamentais, é a base para o entendimento de muitas estruturas institucionais atuais, além de expressar o trato com o social dado pelos países, por isso ser tratado por vários autores, com diferentes abordagens e leituras como: Abrucio (1998, 2005); Arretche (2002); Lima (2007); Pache (2006); Souza (2002); Oliveira (2006); Melo (2005) entre outros.

O federalismo, atualmente, se constitui num sistema de governo adotado atualmente por 28 países (ANDERSON, 2009) mundo afora, sob diferentes variações de acordo com os arranjos institucionais, históricos, econômicos, políticos, culturais e sociais dessas nações.

Não existe um só modelo de federalismo; ele pode ser parlamentarista, presidencialista ou congressional. De um modo geral, as características dessas federações diferem por conta de múltiplos fatores que as compõem e de suas estruturas políticas, no entanto há em comum a preocupação e a responsabilidade de manter a unidade territorial e respeitar a diversidade, distribuindo recursos e autoridade ao poder local. Para Arretche (2004), a característica essencial do federalismo é a autonomia política dos governos locais. Segundo Elazar (apud ABRUCIO, 2005):

[...] o arranjo federal é uma parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e do esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Anderson (2009) ressalta, de forma sucinta e importante, as características que distinguem o Estado Federal de outras formas de estado, a saber:

- mínimo de dois níveis de governo, um com jurisdição sobre todo o país e outro com jurisdição regional, ambos com relação eleitoral direta com os cidadãos.
- Constituição escrita, contendo partes que não podem ser alteradas pelo governo federal.
- uma constituição que atribua competências legislativas aos dois níveis de governo e lhes assegure autonomia genuína.
- ter arranjos que assegurem, sobretudo nas chamadas câmaras altas, representação das unidades constitutivas em instituições importantes do governo central, de modo a garantir a participação destes no processo de decisões na esfera federal.
- procedimentos estabelecidos para decidir as disputas constitucionais entre os níveis de governo.
- um conjunto de processos e instituições para facilitar as relações entre os governos.

Nas mais variadas experiências, o que determina a relação federalista é o acordo entre as partes, ou pacto, ou uma parceria regulada, que, quando escrita, se traduz numa Constituição. A tradução desse contrato na prática é que muda de natureza, de dinâmica, de expressão a depender do nível de tensão das relações intergovernamentais e dos interesses representados.

De acordo com tais características, pressupõe-se que as federações sejam, a priori, democráticas e Estados de Direito, a fim de se preservar a autonomia dos entes federados. No entanto, a história e a realidade mostram que essa realidade federativa não é tão simples assim, que cada federação é única e, vez por outra, convive com sistemas autoritários, que podem ou não apresentar uma estrutura mais ou menos descentralizada na prática.

Algumas federações são altamente centralizadas, concentrando todo o poder nas mãos do governo central; enquanto outras apresentam intenso grau de descentralização e conferem considerável autonomia às unidades constitutivas. (ANDERSON, 2009, p. 18).

Além disso, outros fatores influenciam a constituição, a estabilidade e o funcionamento das federações enquanto aspectos favoráveis ou críticos ao seu sistema, tais como o número de habitantes de cada região ou subunidade, o sentimento de identidade com o país, o engajamento político das subunidades, o tamanho destas, diversidades regionais significativas como divisão étnica, religiosa, cultural, geográfica, linguísticas, entre outros.

As experiências mundo afora são ricamente diversas pela variedade de fatores que interferem na dinâmica interna dos países federados tais como: Canadá, Estados Unidos, Índia, Argentina, Nigéria, Suíça, Rússia, Alemanha etc., seja no aspecto político, administrativo, econômico, cultural, seja no social, com ou sem diretrizes democráticas. Em ritmos, histórias e peculiaridades próprias, a distribuição de poder e decisão, as atribuições e competências das diferentes esferas de governo, a construção e a representatividade nas constituições são princípios norteadores de tais formas de Estados, que vêm gradualmente ganhando corpo e chamando atenção das demais expressões de governança mundial que não tem o modelo federalista.

Esse assunto passa também a ser preocupação no meio acadêmico e científico (LIMA, 2007) uma vez que tem interferências diretas nas políticas sociais, por implicações importantes nos aspectos institucionais, fiscais, tributários, econômicos, legais, técnicos e operacionais das políticas públicas.

Com tantos aspectos em jogo, o sucesso do federalismo, segundo Gagnon (apud LIMA, 2007), se dá pela capacidade de regulação de conflitos, considerando as regras institucionais e as divergências intergovernamentais.

Mas, para Oliveira (2006), o federalismo tem uma relação de reciprocidade com as políticas sociais, um influenciando e impactando o outro, numa via de mão dupla, uma vez que o federalismo não representa um conjunto uniforme de arranjos institucionais no tempo e no espaço. No entanto, esse impacto se expressa diferenciadamente nos diversos países. Pois

[...] as diversidades entre países quanto às instituições federativas, as diferentes interfaces entre instituições governamentais, diferentes sistemas partidários e sistemas de intermediação de interesses, assim como as diferentes constelações de atores com preferências heterogêneas, estratégias e interesses, constituem uma ampla gama de configurações institucionais, tornando extremamente improvável que o federalismo esteja associado com padrões uniformes de políticas sociais e trajetórias de desenvolvimento similares em todos os países. (OLIVEIRA, 2006, p. 219).

De qualquer forma, considerando a autonomia política e fiscal dos entes subnacionais, a implantação ou a coordenação de políticas sociais fica atrelada à estrutura entre o executivo e o legislativo do estado federal bem como a sua capacidade de coordenação política, (ARRETCHE, 2004), [...] “dependendo do tipo de federalismo e de como as instituições federativas estão envolvidas em contextos políticos particulares”. Pierson (apud OLIVEIRA, 2006).

O Federalismo é o palco das ações públicas e intergovernamentais brasileiras, portanto não se pode tratar sobre política pública nesse contexto, sem antes sinalizar algumas ponderações importantes sobre essa forma de governo e suas características principais, para, então, trabalhar em cima de peculiaridades da condição federativa.

1.1.1 Antecedentes do Federalismo no Brasil

Após a Proclamação da República² em 1889, o Brasil adotou a estrutura federativa com a promulgação da Constituição em 1891 (GOMES, 2008), quando tomou o presidencialismo como sistema de governo. Inspirado na Constituição dos Estados Unidos da América, estabeleceu um modelo descentralizado de poder, dando aos estados³, que seriam as antigas províncias, ente subnacional, organização e poder desde que não traíssem a Constituição.

O Brasil se manteve nesse modelo binário, governo federal e estados, até a atual Constituição de 1988, que reconhece, então, o município como ente federado autônomo⁴, o que coloca a nação brasileira como uma das poucas, senão a única, a ter uma composição trinária em sua estrutura federativa, demandando uma recomposição de forças e poderio político, fiscal, orçamentário e administrativo no território nacional (GOMES, 2008).

Ainda em 1891, o país consagrou a existência de apenas três poderes independentes entre si: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Os membros dos poderes Legislativo e Executivo seriam eleitos pelo voto popular direto, assim como o Presidente da República,

² A Proclamação da República correspondeu ao encontro de duas forças diversas: o Exército e fazendeiros de café (oligarquias dos estados), movidos por razões diferentes. O Exército tinha motivos de ordem corporativa e ideológica para se opor à monarquia[...] os fazendeiros paulistas, através do Partido Republicano Paulista, moviam-se por razões claramente econômicas. A República sob forma Federativa, significava o fim da centralização imperial, a autonomia dos estados e a possibilidade de impor ao país um sistema que favorecesse o núcleo agrário-exportador em expansão. (Boris Fausto, Pequenos ensaios de História da República (1889-1945) São Paulo: CEBRAP, 1972.

³ A implantação do federalismo evidenciou as profundas desigualdades regionais e sociais existentes no país. O efeito imediato desta descentralização foi a entrega dos municípios aos coronéis, o controle dos estados pelas famílias mais poderosas dos grandes centros e a imposição dos interesses dos estados mais ricos ao restante do país. (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p.408)

⁴ Embora a CF estabeleça pela primeira vez ao municípios como entes autônomos, a CF de 1946 já definia inúmeras competências tributárias dos municípios.

caracterizando-os como representantes dos cidadãos na vida política nacional, estabelecendo parâmetros de um Estado de direito com princípios democráticos.

Durante esse período, passando por mudanças e diferentes conduções e condições políticas e administrativas, a estrutura federativa brasileira vem se organizando e ganhando contornos peculiares a sua trajetória social e política, traçando várias expressões do federalismo no Brasil.

As Constituições brasileiras republicanas⁵ tratam de princípios e valores que compõem o tom republicano e o formato organizativo da nação, bem como detalham aspectos tributários, fiscais, legais, competências, atribuições, transferências, recursos, poder e responsabilidades, que se traduziram em meio a ciclos de centralização e descentralização da condução política do sistema federativo brasileiro. Tem-se adequado, no decorrer da história, por meio de emendas e outros recursos legais, para atender as demandas estabelecidas a cada época, resultantes não só da tensão do jogo de interesses do governo e da sociedade civil e como também dos movimentos políticos e sociais e relações de força entre os próprios entes nacionais.

A instabilidade das relações políticas brasileiras, principalmente no que se refere às relações entre o governo federal e os entes subnacionais, que, mais centralizadas ou descentralizadas, denotam oposições, estruturas de poder e forças políticas e, por consequência, determinam as formas e meios de integração nacional, o compartilhamento de decisões e recursos, políticas e princípios administrativos, tributários e fiscais, torna o assunto motivo de muitas pesquisas científicas.

Por isso a importância de lembrar-se como foi desenhada a administração política brasileira e os mecanismos que demonstram as correlações de forças entre os atores nacionais em determinados períodos históricos da federação trazendo à baila algumas observações de Abrucio (1998) que, com maestria, trata das formas pelas quais o federalismo é expresso na gestão dos conflitos e das políticas brasileiras, e ressalta a conduta do ente estadual neste processo.

⁵Cronologicamente 1891, 1ª Constituição após a Proclamação da República, e as demais em 1934,1937,1946,1967, 1969 e, a última e vigente atualmente, a de 1988.

1.1.2 República Velha e o Estado Novo: formação do federalismo no Brasil

O federalismo no Brasil, diferente dos Estados Unidos, decorreu da União, do Estado Nacional, centralizado no período imperial para a construção de uma ordem federativa que, por decreto, instituiu a divisão de poderes e competências aos estados, entes subnacionais, antigas províncias. Isso, segundo Abrucio (1998), deu um sentido especial à definição e conceito do termo federalismo no desenho brasileiro, o que, por nossa história, configurou um apego e uma luta dos entes federados pela autonomia, e não a associação dos Estados pela defesa do que é comum, como nos Estados Unidos. Torres (apud ABRUCIO, 1998).

A grande herança do Império era a manutenção da unidade territorial e a construção de um sentimento de nacionalidade. Ainda assim seus argumentos não impediriam as difíceis relações com as províncias, o que deixaria vir à tona o conflito entre centralização e descentralização de poder existente nas reivindicações federativas.

O federalismo brasileiro nasceu devido à insatisfação perante o centralismo imperial, que não conseguia administrar, aglutinar e congregar a ação político-administrativa que atendesse a necessidade das regiões com suas desigualdades e fragilidades políticas e financeiras da época.

A fundação da federação brasileira tem dois aspectos a serem considerados: uma hierarquia de importância dos estados dentro da federação, que diferenciava no plano nacional a importância e ação de alguns estados em detrimento de outros (principalmente eixo Minas Gerais e São Paulo), e o outro era

[...] a garantia de que no âmbito interno dos estados a elite local comandaria por si só o processo político, determinando autonomamente as regras do jogo eleitoral, sem a ameaça das “derrubadas” impostas pelo governo imperial. O que configurava desde então que as máquinas políticas estaduais seriam peças fundamentais no tabuleiro político do país. (ABRUCIO, 1998, p.34).

Substituindo os presidentes de províncias, os governadores passaram a ser os atores de maior importância no sistema político brasileiro, tanto no nível estadual como nacional, uma vez que a constituição do poder nacional dependia de acordos entre os principais estados da Federação (política café com leite: Minas Gerais e São Paulo) e ainda se submetiam ao controle do legislativo federal pelos governadores.⁶

⁶ Como os deputados se elegiam em pleitos determinados pelos executivos estaduais, de forma legal ou não, as bancadas no Congresso tornaram-se retratos do poder dos chefes políticos estaduais. O governo federal apoiava de todas as formas os governadores estaduais e seus aliados e, em troca, estes garantiriam a eleição, para o Congresso dos candidatos oficiais, que, por conseguinte, só aprovariam no Congresso e Senado somente as leis de seus interesses. (KOSHIBA E PEREIRA, 2003, p.385)

No plano nacional vigorava o “pacto da política dos governadores⁷”; no nível estadual, imperava o compromisso entre o poder público estadual e os coronéis.

Os coronéis de uma região ou de um estado formavam as oligarquias regionais ou estaduais. Seu poder era proporcional a quantidade de eleitores sob seu controle. Todos eles tinham seu curral eleitoral, [...] em geral, esses votos significavam trocas de favores, não se limitando a uma mera subordinação econômica. [...] A importância do coronel media-se por sua capacidade de controlar o maior número de votos, o que lhe conferia prestígio fora do seu domínio local e conseguia, dessa forma, obter favores dos governantes estaduais ou federais. (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 385).

Nos dois tipos de relacionamento, o ator e elo mais forte era o governador, uma vez que tinha em suas mãos o aparato policial e os “empregos públicos” como concretos instrumentos de persuasão política.

Embora de significativa abrangência, a ação dos governadores não anulava totalmente a ação da presidência e do executivo nacional, que garantiam a supremacia das oligarquias estaduais no Congresso Nacional, que por regra construía uma relação melhor com o legislativo.

No entanto a força e poder do Governo Federal eram relativos uma vez que estabeleciam uma relação mais estreita apenas com os estados de menor força política, o que, aos poucos foi mudando muito discretamente, quando então o governo começou a ampliar sua força política ainda durante a República Velha, uma vez que mesmo os estados fortes dependiam de alguns suportes administrativos e financeiros do governo central.

Na conformação desse novo sistema político brasileiro, não havia como negar o império da força dos estados pela sua influência na circunscrição eleitoral estadual, estando acima dos partidos políticos, o que impediu que se estabelecesse uma interdependência entre a União e os estados.

⁷ De acordo com essa obra de engenharia política, o poder federal não interferia na política interna dos estados e os governos estaduais não interferiam na política dos municípios, garantindo-se lhes a autonomia política e a tranquilidade nacional. O Presidente da República apoiava os atos dos presidentes estaduais como a escolha dos sucessores desses presidentes de estados, e, em troca, os governadores davam apoio e suporte político ao governo federal, colaborando com a eleição de candidatos, para o Senado e para a Câmara dos Deputados, que dessem total apoio ao Presidente da República. Assim as bancadas dos estados no Senado Federal e na Câmara dos Deputados não ofereciam obstáculos ao presidente da república, o qual conduzia livremente seu governo. Os presidentes da república seriam sempre ex-presidentes de estado, o que garantia que teriam grande experiência administrativa. (Fonte: República Velha, wikipedia, enciclopédia livre internet acessada em 15/05/2011., 18hs. Em http://pt.wikipedia.org/wiki/Rep%3Bablica_Velha).

Esse jogo político na Primeira República cerceava um Federalismo Republicano que se desenhou pelas oligarquias⁸, pelo patrimonialismo e pela distância do povo nesse cenário. (ABRUCIO, 1998, p.40).

Alguns fatores ocorridos na década de 20, no entanto, levaram à derrocada do pacto dos governadores e da Primeira República como o Movimento tenentista⁹, ao fortalecimento do governo federal, aumentando a intervenção da união nos estados, tornando mais equilibradas as relações intergovernamentais, o que culminou com a Revolução de 30 que daria início a uma outra fase do federalismo brasileiro, mais centralizador sob o comando de Getúlio Vargas.

1.1.3 Período de 30 a 45

Delineou-se, nessa época, um novo modelo de Estado chamado Varguista desenvolvimentista¹⁰. Este, um período em que o Estado se tornou o pólo irradiador do desenvolvimento econômico do Brasil, passando a regular o mercado de trabalho, mudando a relação entre o setor público e os grupos econômicos.

No padrão administrativo Varguista, o executivo federal e a Presidência da República se tornaram o centro político institucional do país, procuraram estabelecer um modelo de Estado de acomodação de interesses, de compromisso entre setores e classes sociais, mas num processo contínuo de fortalecimento do Estado nacional e tendo o centralismo como uma opção clara de governo.

De forma autoritária, unitária e centralizadora, seu compromisso consistia em acomodar os objetivos do poder central com os interesses das oligarquias regionais. Para tanto houve uma reorganização administrativa que sustentasse seu intento e o fortalecesse cada vez mais, tornando os estados praticamente órgãos administrativos e extensões de seu governo, usando

⁸ Para este assunto consultar KOSHIBA & PEREIRA (2003).

⁹ Movimento que reivindicava o voto secreto, eleições honestas, castigo para os políticos corruptos e liberdade para os oficiais presos em 1922. Eram conservadores, não propunham mudanças significativas para a estrutura brasileira, mas um reformismo social ingênuo, misturado com nacionalismo e centralização política. (KOSHIBA e PEREIRA, 2003).

¹⁰ Para a burguesia industrial em expansão, o desenvolvimentismo evitava a ênfase na intervenção estatal na economia. Para os trabalhadores, o nacionalismo podia ser um ideal, uma palavra de ordem e o desenvolvimentismo era concreto, porque dele emanavam frutos imediatos. Já para os militares, o desenvolvimentismo significava a ideologia do “Brasil grande potência” através da multiplicação de recursos para aparelhamento bélico, de comunicações e transportes. Para a esquerda em geral, a questão estava esmaecida pela política conciliadora do Partido Comunista. (BENEVIDES, M.V.M, In: Angela de Castro Gomes (Org.) O Brasil de JK. RJ.FGV, 2002).

para isso das “Interventorias”¹¹ e dos “Daspinhos”¹². Tal sistema permitia um controle total sobre a política nos estados, como ocorria nos tempos das províncias. “A ‘soberania’ dos interventores advinha do Governo Federal e não das bases políticas estaduais”. (ABRUCIO, 1998, p.45). Não se permitia, portanto, a escolha e representação dos políticos estaduais. Com isso praticamente foi abolido o federalismo no Brasil. (ABRUCIO, 1998).

Aliado às “intervensões” públicas, Vargas definiu certo arranjo e cooptação dos grupos econômicos locais, preservando o “status quo” das elites agrárias, além de utilizar um modelo corporativo de representação de interesses como o “trabalhismo” a fim de controlar o movimento operário (KOSHIBA e PEREIRA, 2003).

Fato é que houve uma extinção total da autonomia política estadual.

“Pensando no ideal do federalismo Republicano, pode-se dizer que se na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da República, no Estado Novo o próprio federalismo desapareceu por completo”. (ABRUCIO, 1998).

No entanto, esse período, chamado Estado Novo, sofreu pressões externas e internas para que acabasse: de fora, a influência dos Estados Unidos para a ampliação e instalação da democracia; internamente, havia uma forte pressão das Forças Armadas e das elites regionais que conseguiam se organizar para por fim a esse período autoritário, unionista e centralizador.

1.1.4 Federalismo no período 45-64 – Segunda República

Nesse período, com o fim do Estado Novo, o federalismo voltou a ser regra político-institucional, regressando as eleições para os cargos executivos e legislativos das unidades subnacionais, até mesmo para a esfera municipal, que, com a Constituição de 46, passou a ter certa autonomia política e financeira até então inexistentes.

Iniciava-se uma democracia de massas no Brasil, por meio de eleições mais livres, mais competitivas e da inclusão de um crescente universo da população no processo eleitoral.

¹¹ Interventorias = suspensas as eleições, o executivo federal nomeava para a chefia dos estados, indivíduos, que embora nativos dos estados e mesmo identificados em suas perspectivas ideológicas aos grupos dominantes, eram destituídos de maiores raízes partidárias. Funcionavam como verdadeiras correias de transmissão do governo federal para os Estados.(ABRUCIO, 1998, p.45).

¹² Daspinhos = faziam parte de extensão administrativa do poder central, pois eram subordinados ao Dasp e ao Ministério da Justiça. Funcionavam como uma espécie de corpo legislativo subordinado ao governo federal, estabeleciam uma uniformidade na legislação dos estados, notadamente na área econômica, supervisionavam os prefeitos e se constituíam ainda em *checks and balances* sobre o interventor, aumentando o controle do presidente sobre o sistema de interventorias.(ABRUCIO, 1998, p.44).

Os Estados voltavam a ter força pois o principal mecanismo de seu jogo político não havia sido extirpado; no entanto, num outro contexto diferente da Velha República. Não há como negar, no entanto, que a era Vargas impactou as “relações intergovernamentais” e institucionais, como relata Abrucio (1998, p.49), pois:

- a) [...] criou-se uma estrutura estatal centralizada na qual os principais interesses econômicos dos empresários e dos trabalhadores se faziam representar, o que gerou a conquista de maior autonomia decisória para a burocracia federal e a criação de obstáculos para a posterior institucionalização do sistema partidário;
- b) a União e a Presidência da República se fortaleceram como núcleos de poder;
- c) a expansão e consolidação das Forças Armadas constituíram-se a mais importante e influente instituição nacional, a única instituição política verdadeiramente nacional ;e
- d) a ideologia nacionalista tornou-se o eixo norteador do debate político por toda a Segunda República.

Por um lado, a era Vargas construiu um fortalecimento do Estado Nacional no meio político, dando-lhe um leque maior de ação nas relações intergovernamentais, o que seria importante no período pós-Estado Novo, uma vez que se restabeleceu a influência do regionalismo na arena política nacional, ampliando o quantidade de atores com poder de barganha no jogo federativo. Em função disso, as relações federativas se tornaram mais equilibradas, pois os estados recuperaram sua autonomia, mas, concomitante a isso, o alcance de ação do Governo central ampliou bastante.

“Não só as relações entre União e estados ficaram mais equilibradas, as relações entre as unidades da federação ficaram menos desequilibradas comparadas ao quadro da Primeira República”. (ABRUCIO, 1998, p.50).

Esse processo expandiu o poder político das unidades estaduais junto às eleições presidenciais, fazendo com que esta dependesse dos resultados favoráveis em cada estado.

Na Segunda República, os estados voltaram a ter autonomia; a federação se tornou multipolar e o governo central se fortaleceu em termos políticos e econômicos. Nesse panorama, as relações entre estado e união se estabeleceram mediante barganhas clientelistas, realizadas tanto no Congresso como na burocracia federal. Isso se deu por conta da insipiente estrutura partidária existente à época e por conta dos interesses financeiros que eram direcionados e negociados para as regiões dos deputados.

Nesse sistema, eram os executivos estaduais – os governadores - que organizavam todo o processo eleitoral dos deputados e se configuravam como o principal ator político que comandava a estrutura política municipal, cooptando os chefes locais. Esse fato tinha um impacto considerável no sistema político nacional, que foi despercebido por Vargas. Essa realidade “coronelistas” se deu em boa parte do país, neste período, uma vez que não se interrompeu a estrutura agrária arcaica em diversas regiões. (ABRUCIO, 1998).

Já na área urbana, os governadores exerciam seu poder de forma clientelista, “[...] reforçando a função da máquina pública estatal de distribuidora de recursos aos aliados[...]” (ABRUCIO, 1998, p.54), o que permitia tornar-se ator central na construção das carreiras políticas dos deputados estaduais e federais. Esse hábito, nada Republicano, não tinha o menor controle nem de partidos nem da sociedade civil. Essa prática clientelista tomou uma proporção tal que começou a prejudicar as macropolíticas nacionais, desestruturando os alicerces do Estado desenvolvimentista, que “[...] se encontrava em franca “decomposição” estabelecendo um clima de total insegurança [...]”. (KOSHIBA E PEREIRA, 2003, p.510).

O governo nacional cooptava esses centros de poder para se manter politicamente, e, com isso, se viu preso numa armadilha da qual não conseguia sair. Como informa Schwartzman (apud ABRUCIO, 1998):

Ao cooptar , o centro enfraquece, mas ao mesmo tempo tira a independência dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes. A consequência é a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões, que se torna presa de uma teia cada vez mais complexa de compromissos e acomodações até o ponto da ruptura.

Essa situação levou o governo a um impasse e a um transtorno econômico, que deu subsídios e argumentos para o Golpe Militar se instalar.

1.1.5 Da Ditadura Militar à Constituição de 1988

Para alcançar a estabilidade econômica frente ao clientelismo utilizado na máquina pública, seria necessário não haver mais distribuição de recursos o que confrontaria com muitos políticos de representação majoritária na Câmara. Seria necessário, para tanto, uma reforma político-administrativa, chamada “reformas de base” (KOSHIBA E PEREIRA, 2003, p.474), de cunho nacionalista e redistributivo, proposta pelo então presidente João Goulart. Segundo Abrucio (1998), tais reformas alterariam o padrão de distribuição da propriedade e da renda no país.

Muita “agitação”¹³ houve em torno disso, pelos movimentos sociais e por grupos políticos de direita e de esquerda. Tal fato gerou um impasse social e institucional expresso na paralisação do Congresso Nacional.

Diante desse impasse, as Forças Armadas deram um golpe de Estado, assumindo o poder no período de 1964 a 1985. Em nome da ameaça comunista, em nome da ordem e para resolver a crise econômica se instituiu o regime militar, que a seu turno teve o apoio de civis,

¹³ Para aprofundar este assunto ver Koshiba & Pereira (2003, p.474).

empresários, políticos importantes e dos Estados Unidos, influenciado por um contexto de Guerra Fria no exterior.

Esse Regime procurou fortalecer sobremaneira a Presidência da República e o executivo federal como centro de todo o poder, com um tom mais autoritário do que no período Vargas, mas na mesma linha desenvolvimentista. Ampliou sua liberdade orçamentária, o controle sobre os deputados e sobre as lideranças políticas locais: atores fundamentais na estrutura política do Brasil.

Houve, nesse período, a organização de um modelo de governo com três linhas de ação: financeira, administrativa e política.

Do ponto de vista administrativo, almejava-se uniformizar esse aspecto nos três níveis de governo, seguindo um planejamento central.

A estratégia era controlar as eleições para os governos dos estados, evitando a ação da oposição na máquina pública. Segundo o autor, os militares sabiam que, mais do que os partidos, o grande adversário e contrapeso ao executivo federal, historicamente sempre foram os governadores.

No que tange à parte financeira, sua ação teve interferências importantes na dinâmica federativa, em que se fizeram duas grandes reformas: mudança na sistemática orçamentária e alteração no quadro tributário. “O resultado dessas reformas foi a maior centralização das receitas tributárias nas mãos da União, além do aumento do controle federal sobre as transferências intergovernamentais”. (ABRUCIO, 1998, p.66).

Os estados foram os mais prejudicados nesse processo, porém isso aconteceu de forma intencional, pois o governo militar estava atento a importância e poder dessa esfera governamental na dinâmica política nacional, daí montar um arranjo administrativo que os enfraquecesse financeira, política e administrativamente.

Em contrapartida, os municípios que historicamente eram relegados a se relacionarem basicamente com os estados, beneficiaram-se de certa forma: as transferências do governo federal eram feitas diretamente a eles, ainda que, de forma tutelada e com destino vinculado, fosse por meio de negociações ou pelo Fundo de Participação dos Municípios. A maior parte das transferências, no entanto, obedecia a vinculações estabelecidas pelo poder central, e os critérios de rateio eram população e renda per capita, beneficiando as regiões mais pobres do Brasil (ABRUCIO, 1998, p.69). Havia o objetivo de intensificar a relação dos municípios com o Governo Federal, retirando do governo estadual o seu grande trunfo: o controle sobre os municípios.

Essa forma de governo funcionou a contento, até 1974.

Pensando na engrenagem federativa

o modelo unionista-autoritário tentou manter-se por meio de compatibilização, embora tensa, entre a ideologia tecnocrático-centralizadora e até antipolítica presente na elite civil e militar do regime militar com a busca da legitimação pela via eleitoral, baseada num esquema de patronagem estabelecido com os municípios do interior. Medeiros (apud ABRUCIO, 1998).

No entanto, com o tempo isso se tornou incompatível com a ideologia da política local brasileira e, em 1974, esse modelo entrou em crise a partir da derrota eleitoral da ARENA, envolvendo as disputas para vagas na Câmara Federal, Assembléia Legislativa e Senado. Essa foi a gota d'água para o restabelecimento do poder estadual no jogo federativo, e se intensificou o processo de redemocratização que, de certa forma, já havia se iniciado.

Começava, então, com a entrada do Presidente Ernesto Geisel, o processo negociado de liberalização controlada efetivando o início da redemocratização do país. Iniciava-se aí um acompanhamento com negociações, medidas administrativas, tributárias e financeiras a fim de adequar as mudanças e adquirir apoio nesta liberalização da condução do país, tais como:

- revogação do Ato Institucional nº 5 (AI5) às eleições de 1982;
- criação de um sistema pluripartidário;
- alteração das regras de composição do colégio eleitoral que elegeria o próximo presidente em 1985;
- Programa de Ajuda aos Municípios (PAM), entre outros.

A Ditadura ou modelo unionista-autoritário, como trata Abrucio (1998), perdeu forças e controle sobre os governadores que recuperaram sua autonomia e não dependiam mais dos ditames centrais, mas das urnas. Estes se legitimaram no voto direto obtido nas eleições de 1982.

Mais uma vez se restabeleceu a força dos entes estaduais que tiveram um papel fundamental nesse processo de transição, tratando de sua condução e da organização das Diretas já. “Momento esse que se deu mais pela dinâmica da federação do que por negociações partidárias definidoras do conteúdo e da forma do governo que se instalaria.” (ABRUCIO, 1998).

Do período de transição até o término da Constituinte, os governadores conseguiram acomodar seus interesses em torno de nova ordem política e federativa corporificada na Constituição de 1988, o que o autor chama de federalismo estadualista¹⁴. (ABRUCIO, 1998, p.226).

¹⁴ Federalismo estadualista – resultou no estabelecimento de padrões não-cooperativos e predatórios de relacionamento dos estados com a união e deles entre si.

O momento beneficiou os governadores que souberam se aproveitar da crise vivenciada pela Presidência da República nos mandatos de Figueiredo, Sarney e Collor e construíram uma solução legal favorável a si.

O panorama no período conferido no final da década de 80 e em parte da década de 90 foi o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto financeira como política. No entanto a crise da União, com desequilíbrio nas contas federais nacionais e na burocracia federal, deram aos estados uma vigência que o autor chama de ultra presidencialismo nos estados, tendo-os fortalecido de tal maneira no processo decisório, que praticamente eliminou o controle social e institucional sobre estes.¹⁵

Este estadualismo predatório¹⁶ persiste até 1994 quando entra em crise, graças a aprovação nas eleições para o Governo Federal do Presidente Fernando Henrique Cardoso que conseguiu alterar esse processo, bem como o desenho vigente do próprio federalismo. Facilitado por todo um contexto externo e interno que soube administrar politicamente com sabedoria, ele implantou uma série de medidas econômicas, tributárias e fiscais que foi minando a força dos estados, uma vez que a fonte de recursos secou e eles deveriam pagar suas dívidas gigantescas que, até então, eram repassadas ao Governo Central. Além de responsabilizar os devedores, o Governo instituiu o Programa de Privatizações, a fim de diminuir a patronagem e o endividamento dos Estados entre outras medidas como a Lei Kandir.

A situação do sistema político brasileiro foge em muito dos padrões de federalismo republicano que se pretende alcançar, no que se refere ao que deveria ser:

Além de democrático, o sistema federativo bem-sucedido será aquele que tornar mais republicana a esfera pública. O governo republicano alicerça-se na soberania popular e deve estar vinculado ao controle do poder, seja por meio de *checks e balances* entre os Poderes, seja porque o republicanismo parte do pressuposto de que o poder pertence e advém da sociedade, de modo que não há “donos do poder” num sentido patrimonial, mas há coisa pública, e todos os cidadãos devem ser incentivados a participar da política e a preservar o sentido público do Estado. O federalismo republicano, desse modo, baseia-se no governo do povo e não só para o povo, e para que isso aconteça deve haver o maior número possível de espaços institucionais públicos para serem preenchidos pelos cidadãos, sobretudo nos níveis subnacionais de governo. (ABRUCIO, 1998, p.28).

A história mostra momentos de desníveis nas relações de governo, nos quais trilhamos por estágios diferentes: em dado momento dando autonomia, independência e individualismo aos estados como ocorreu na República Velha, que culminava com pouca força do ente

¹⁵ Numa leitura contrária, existem autores que enfatizam os aspectos negativos do nosso sistema político aos estados. Essa visão acaba privilegiando as relações estabelecidas da união para os municípios.

¹⁶ Para este assunto ver: MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Revista de Ciências Sociais**, RJ, vol 48, nº 04, p. 856, 2005.

federal. Noutro, como no período Vargas, ao contrário, o governo nacional criou forças e a destituiu dos estados que, por sua vez, perderam a autonomia. Segundo Abrucio (1998), o período seguinte, entre 1946-1964 foi a fase mais equilibrada da federação, tanto no que diz respeito às relações entre os entes nacionais, como à vivência democrática. Logo em seguida veio o período militar, que, durante vinte anos, delegou um regime de autoritarismo e centralização administrativa.

Fato é que o poder construído pela instância estadual na história político-administrativa brasileira é inegável, porém antirrepublicano, não cooperativo nem corporativo, muito menos comprometido com os princípios democráticos.

No entanto, conhecer como se configuram as relações de forças locais, nacionais e as regras do jogo propicia um melhor instrumento analítico para se avaliar a direção e a capacidade de organização político-administrativa do país, em suas mais variadas expressões da esfera pública. Vale ressaltar que a dinâmica social é um processo vivo, constante, contudo não apaga o passado e toda a sua herança estrutural, no caso brasileiro especificamente se trata de um déficit social e político estrutural, no mínimo, relevante no atendimento às demandas públicas históricas da realidade do país.

Porém estabelecer um traçado institucional que dê conta dessas demandas numa relação federalista em que normalmente existe conflito, competição, mudanças e divergências não é um processo tão simples assim! Para Pierson (apud ABRUCIO, 1998), isso requer a combinação de “uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação.”

Nesse sentido, para Moe (apud ARRETCHE, 2004):

[...] o processo de construção do desenho institucional de uma política nunca acaba. Não apenas pela necessidade de um contínuo aperfeiçoamento de seus mecanismos de gestão, mas também porque todo desenho de política é resultado do conflito entre distintos grupos burocráticos e de interesses e os grupos perdedores estão permanentemente buscando oportunidades políticas para introduzir os mecanismos institucionais que mais lhe interessam.

Isso pressupõe um processo democrático de construção de políticas públicas, reformas de gestão e amadurecimento na coordenação, na direção governamental envolvendo todas as instâncias de poder, prevendo a participação da sociedade na redemocratização do Estado. Esse processo, como se viu na história brasileira, não foi uniforme nem republicano e, embora tenha sido proposto nas deliberações e princípios descentralizadores da Constituição de 88, ainda não foi alcançado.

Para tanto seria necessário que a autoridade federal fosse capaz de uma orquestração que estabelecesse mecanismos de cooperação entre os entes, dissolvendo ou administrando as

competições e correlações de força, tanto quanto definindo regras institucionais, num processo negociado e compartilhado para manter o equilíbrio da federação.

Ao governo federal compete um exercício constante de coordenação, arbitrando conflitos e interesses diversos, estimulando parceria e participação de todos, articulando a ação conjunta nos processos decisórios, sem jamais ferir a autonomia dos entes subnacionais.(ABRUCIO, 2005). Esse papel, nem sempre fácil, requer muita habilidade política e clara capacidade técnico-administrativa em seu papel federal, pois trata-se de lidar com um conjunto de atores – um processo coletivo - resultado de composições e jogo político da arena político-partidária brasileira.

Entender tais características do federalismo no Brasil e suas peculiares relações intergovernamentais, focando especialmente no estado, amplia a visão de situações políticas, administrativas e culturais que ainda permeiam o ambiente de muitas políticas públicas na atualidade. Isso delega maior responsabilidade para que se estabeleça, nas três esferas de governo, uma gestão pública de fato ética e democrática.

1.2 DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E POLÍTICAS SOCIAIS

A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, definindo, em seu Art.18, atuação autônoma e com responsabilidade delegadas aos três níveis de governo, conforme seu Art. 23, atendendo o princípio da descentralização.

A Constituição Brasileira de 1988 foi um marco, resultado de todo um movimento histórico, que expressou a dinâmica da vida em sociedade, da necessidade de construção de um novo *habitus*¹⁷, de uma reconstrução institucional e política. Esse movimento ocorrido na década de 80 foi resultado de muitas “mãos”, um processo coletivo, seja por representações de governo, seja da sociedade civil através de inúmeras representações sociais, científicas, intelectuais, populares, políticas; movidos pela insatisfação político-administrativa, constituiu-se no locus da democracia, pela liberdade de expressão e opinião que, fazendo-se presentes, definiam novos patamares de convivência e atenção às necessidades sociais e humanas, institucionais e políticas, a partir de toda história já vivida no país.

¹⁷ *Habitus*: “uma disposição incorporada, quase postural... o lado ativo do conhecimento prático” BORDIEU, P. (2007), *A Distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre, Editora Zouk, 2007.

BOURDIEU, P. *O Poder simbólico e A distinção: crítica social ao julgamento*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1992.

A luta de todos esses atores se refletiu na Carta Magna de 1988, que dita formalmente novos patamares da relação federativa brasileira. É unanimidade, entre os autores Abrucio (2005); Arretche (2002); Souza (2005); Melo (2005); entre outros, que a Constituição de 1988 traz mudanças fundamentais num processo de redemocratização do país, na estrutura federativa e, mais especificamente, no campo das responsabilidades públicas e dos direitos humanos e sociais.

A Constituição de 1988 absorve as exigências de reformulações políticas mais descentralizadas, democráticas e de interesse público. Com isso restabelece a autonomia política dos governos subnacionais, definindo outro regime de atribuições tributárias, o que permite aos estados e municípios não só receberem autoridade para tributar, mas também aumentar suas parcelas nas receitas tributárias federais (MELO, 2004). Isso fortaleceu o poder financeiro dos estados e municípios em detrimento da União. No quadro abaixo consta a nova definição tributária definida na Constituição de 1988.

Quadro 1 - Percentual de distribuição de recursos aos entes federados

Entes federados	Antes de 1988	Constituição de 1988
Governo federal	62%	54,9%
Estados	27%	28,5%
Municípios	11%	16,6%

Fonte: Abrucio, 1998. Formatação da autora.

Embora tenha aumentado claramente os recursos das unidades subnacionais, a C.F. não deixou tão claramente assim a distribuição das competências dos entes federados. De fato, pós-Constituinte os entes subnacionais assumiram mais responsabilidades, embora ficassem, de imediato, sem uma coordenação federal e dependendo de uma regulação complementar a fim de definir melhor as ações e responsabilidades de cada nível de governo.

Contudo, a CF de 1988 deixou mais bem definidas as atribuições da esfera municipal, após lhe conferir o status de unidade constituinte autônoma. Esse fato, somado pela condição de ao poder local possibilitar-se maior participação na elaboração e gestão das atividades governamentais, assim como alocação de gastos públicos de forma mais eficiente no nível municipal devido ao seu conhecimento da realidade local.

Nesse sentido, posiciona-se Abrucio (1998):

Já os estados tiveram mais recursos e menos responsabilidades, o que criou condições para os governadores investirem grande parcela de seus recursos na busca do controle dos deputados estaduais e federais e dos chefes políticos locais, potencializando a força dos governadores no sistema político.

Fato é que, a partir de então, seria necessária uma reestruturação institucional e da administração pública, principalmente dos estados e municípios a fim de atender a todas as prerrogativas constitucionais como, por exemplo, a transparência, o universalismo e a redistribuição, que passam a ser princípios para a organização das políticas públicas e sociais. Aliado a isso, instituiu-se o controle social com arranjos participativos nos diferentes níveis de governos, garantindo a participação comunitária e cidadã na gestão pública. (MELO, 2004).

Abrucio (2007) seleciona três mudanças decorrentes da Constituição de 88 que considera fundamental:

- a democratização do Estado, que foi favorecida com o controle externo da administração pública, trazendo à tona os princípios da legalidade e da publicidade;
- a descentralização que abriu oportunidade para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais;
- a profissionalização da burocracia, que propôs uma reforma do serviço civil, com o princípio meritocrático e universal, retratado pelos concursos públicos, o que trouxe ganhos à administração pública.

A mais importante alteração que representou de fato uma redemocratização foi a definição de um processo amplo de descentralização que tem vigorado cada vez mais intenso e extenso na execução das políticas públicas até os dias atuais.

No entanto, como nenhuma mudança se opera do dia para noite e esse processo, na realidade, na vida institucional, política e cultural tem uma velocidade muito diferente da elaboração e definição de leis e normativas, as mudanças nesse desenho institucional levaram um tempo para ocorrer, o que demandou um aparato de instrumentais, regulações, normativas, mecanismos e persistência dos atores que construíram essa proposta para operacionalizar os princípios norteadores de estruturação das políticas públicas, previstos na nova Constituição.

A realidade se deparou com grandes desafios propostos na Constituinte de 88 exigindo uma reforma em vários setores, a começar pela gestão pública e pelo desenho administrativo e operacional das políticas sociais e suas relações intersetoriais. Os governos começaram a inserir formas de organização que melhorassem a qualidade e a capacidade de atender as novas propostas, como profissionalização da burocracia, mecanismos de avaliação e controle, participação e planejamento estratégico, coordenação administrativa e financeira, descentralização e regionalização. Esse processo começou na Gestão de Fernando Henrique e teve continuidade no Governo de Lula, que somou outras iniciativas de modernização e combate à corrupção e à ineficiência da máquina pública.

Todos esses procedimentos para concretizar a descentralização se concretizam a partir das relações intergovernamentais (RIGs), dependendo primeiramente da adesão dos municípios e estados, atendendo ao princípio da autonomia e da democracia. No entanto, em se tratando de contexto político, há negociações, barganhas, coalizões, induções e incentivos financeiros, fiscais e tributários, que ficam a cargo das mais altas esferas de poder. (ABRUCIO, 2005). Por isso, pesquisas confirmam que incentivos podem acelerar este processo.

[...] o comportamento responsável dos governos, sejam eles locais ou nacionais, depende, não exclusivamente, mas em grande medida, dos incentivos a que estes estão sujeitos. E são em grande parte as instituições, isto é, desenhos de política, regras e normas sociais, que conformam os incentivos ao comportamento dos atores políticos. North & Przeworski (apud ARRETCHE, 2003).

A descentralização na perspectiva cooperativa e compartimentalizada não foi uma tarefa fácil, exigindo uma revisão de todos os atores no exercício de seus papéis, funções e relações político-institucionais, principalmente nas políticas específicas.

Esse processo, na leitura de Abrucio (2005, p.48), para além da tentativa de democratizar o plano local, deparou-se com um contexto de problemas preexistentes nos governos regionais e locais, como:

[...] desigualdades socioeconômicas, municipalismo autárquico, metropolização acelerada, problemas de governabilidade, capacidade de gestão, cultura política adversa ao *accountability* democrático, *modus operandi* das relações intergovernamentais, além da disparidade econômica entre os municípios, pois um contingente enorme não tem condições de sobreviver com recursos próprios.

Isso exigiu uma série de medidas, tratadas especificamente por cada política social, a fim de reformular e readequar rotinas burocráticas, serviços prestados, estruturas regulatórias, capacidades administrativas, resquícios culturais, políticas tributárias e fiscais, orçamentos, política monetária, relações intergovernamentais, para poder, então, dar condições institucionais ao processo de descentralização das políticas públicas sociais. (MELO, 2004).

Diante disso, à Constituição foram incorporadas as exigências para atender essa reformulação de políticas mais descentralizadas, democráticas e de interesse público por meio de mecanismos legais, financeiros e burocráticos, como emendas constitucionais, Leis Orgânicas específicas tratando de determinadas políticas setoriais de forma pormenorizada, normas operacionais, resoluções, portarias e regulamentações variadas para que fosse possível traduzir os princípios constitucionais na prática da vida político-administrativa das políticas setoriais. Financeiramente, além de toda a reestruturação fiscal e tributária em benefício dos entes subnacionais, em muitas políticas adotou-se o repasse automático fundo a fundo,

garantindo o recurso sistematicamente desde que as unidades atendessem aos pré-requisitos previstos para cada uma das políticas sociais definidas.

Toda uma gama de conceitos e valores constitucionais como a descentralização, a cidadania, a igualdade, a liberdade etc. deverão ser traduzidos nas políticas públicas, nas ações do Estado, nas relações em sociedade a fim de garantir que os direitos consagrados em leis se traduzam no cotidiano social.

1.2.1 A Descentralização das políticas sociais no federalismo

Inúmeros estudos e abordagens foram feitos sobre descentralização, seja estudando um campo específico, seja para dimensioná-la no contexto mundial ou nacional. Assim, vale salientar algumas considerações sobre o assunto, pois, no segundo capítulo desta pesquisa, analisa-se como tem sido na prática o papel do estado na Institucionalização da Política de Assistência Social, em cuja descentralização interfere incisivamente.

Segundo Vianna, Lima e Oliveira (2002), esse “movimento de descentralização e desconcentração é a nova ordem dos Estados nacionais nos últimos tempos ao lado de novas experiências e propostas federalistas.”

Num contexto internacional, a literatura mostra a derrocada do Estado centralizador e unitário. Isso é decorrente de alguns fatores econômicos, políticos e de Estado da sociedade contemporânea Dente (apud LIMA, 2002) a serem observados:

- na perspectiva econômica, o fenômeno descentralizador passa a ser utilizado em muitos estados nacionais como solução para redução de despesa pública diante das transformações econômicas e estruturais, numa arena de novos meios de produção com inovações tecnológicas em um mundo globalizado.
- na perspectiva política, têm-se como principais fatores a transição do autoritarismo para a democracia, a necessidade de autoridades administrativas independentes, com autonomia, a derrocada de antigos ícones de identidade nacional e, por fim, os constantes desequilíbrios socioeconômicos entre regiões de uma mesma nação.
- e na perspectiva do Estado, segundo o autor, se deu pela debilitação do *Welfare State* que teve como contraproposta de eficiência e equilíbrio financeiro a descentralização das atividades de regulação, provisão e financiamento de bens e serviços sociais.

Ressurge, então, nos últimos anos, um federalismo considerando paradigmas atuais como as relações internacionais, a descentralização e o respeito às autoridades administrativas independentes. Segundo Lima (2002, p. 495), esse novo modelo federalista caracteriza-se por

grande flexibilidade institucional, que consiste na “busca pela cooperação intergovernamental para alcançar fins comuns, tanto em matéria econômica, social e cultural, através de programas e financiamentos comuns”.

A lógica de um sistema cooperado num estado federativo presume uma reforma de Estado capaz de reconfigurar formatos anteriores e uma disposição deliberada a fim de agregar adesões e compromissos jurídicos, políticos e institucionais para fazer frente à descentralização político-administrativa, que é muito mais do que o deslocamento de responsabilidades e sobreposição histórica de ações locais.

No caso Brasileiro, descentralizar, para além das atribuições e competências legais dos entes estatais responsáveis pela a efetivação das políticas sociais definidas na Constituição de 1988, requer um conjunto de elementos constitutivos de regulação, operacionalização, recursos e condições político-administrativas para operacionalizar no plano local, de forma democrática, todos os serviços e ações públicas que atendam as necessidades dos cidadãos de direito no território, propiciando qualidade de vida e acesso aos bens sociais tais como: educação, saúde, segurança, saneamento, transporte, lazer, cultura, assistência social etc .

No entanto, essa descentralização se depara com questões que se estabelecem na relação entre o Estado e a sociedade e que perpassam :

- a) o campo dos valores culturais internalizados pela população, interagindo com a noção que tenham de cidadania e de respeito, direitos e deveres. Isso depende do nível de quanto se sintam aptos, responsáveis, com delegação natural e legal para escolher, acompanhar, decidir e controlar o que é público, o que define sua organização, mobilização e pressão pelos interesses coletivos da sociedade;
- b) o campo institucional que traduz a capacidade administrativa da gestão local, sua estrutura física, humana, técnica, jurídica, financeira, fiscal e burocrática, capaz ou não de executar e assumir os “custos” diversos da gestão pública; e
- c) pela capacidade política dos diversos atores, sua habilidade de tomar decisões, de estabelecer relações com os demais entes da federação, de se articular e negociar e constituir representatividade junto aos órgãos políticos administrativos competentes em favor de seu lugar e às demais representações políticas.

Por isso esse processo de descentralizar é um desafio que será constante, pois se trata de algo dinâmico, cúmplice com todos os fatores da realidade, seja na elaboração, seja na execução das políticas, resultado das relações humanas – institucionais e sociais, que ainda se encontram em plena construção, em pleno exercício.

A representação organizada e a articulação desses interesses diversos interferem nas relações intergovernamentais e nos impactos da descentralização das políticas que, segundo Arretche (2000, p.16), quer dizer “institucionalização no plano local de condições técnicas para implementação de tarefas de gestão das políticas sociais, o que envolve por definição relações intergovernamentais.”

A autora diz que, além de incidirem incisivamente no processo de descentralização de cada política social, normatizando a oferta de bens e serviços e a sua engenharia operacional, as regras constitucionais também se influenciam por sua herança institucional e pela capacidade técnica estatal¹⁸. Por isso, ocorre com ritmos e fôlegos diferenciados nas diferentes políticas setoriais, considerando o contorno técnico administrativo de cada uma, seu trajeto histórico, as necessidades peculiares à sua execução, a independência financeira do ente federado atrelado às diferenças regionais, e as diversas expressões das realidades municipais em áreas rurais e urbanas criando graus diferenciados no processo de descentralização brasileira, o que faz sentido, pois

[...] a descentralização não ocorre num vazio político-institucional. Além do mais, ela promove novos conflitos entre diferentes grupos sociais e afeta a distribuição de poder político e de bens a diferentes grupos da sociedade local e entre os diferentes níveis de governo. (SOUZA, 2002, p.435).

Isso só reforça a complexidade de sua implementação em contextos heterogêneos por envolver aspectos políticos e não só administrativos, que devem ser considerados neste processo de transferências de poder financeiro e decisório às instâncias subnacionais, o que é corroborado por Lima (2002):

Reformulam-se, para tanto, papéis, funções dos entes governamentais na oferta de serviços, na gerência de unidades e na gestão de sistemas. Adotam-se critérios de alocação e transferências de recursos e criam-se novas instâncias de colegiados de negociação, integração e decisão, envolvendo a participação de gestores, prestadores, profissionais e usuários.

No Brasil, embora esse processo de descentralização não tenha contado com um planejamento da descentralização dos encargos, mecanismos para redistribuição de recursos foram necessários e, aos poucos, estabelecidos critérios para reformulação de assuntos tributários e fiscais. (LIMA, 2002).

Isso por sua vez exigiu do governo federal uma coordenação a fim de compensar as carências econômicas próprias dos entes subnacionais. Nesse procedimento federativo, o

¹⁸Conjunto de equipamentos, prerrogativas legais, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à gestão de dada política. (ARRETCHÉ, 2000, p. 30).

governo federal não reduziu a sua importância e interlocução governamental,¹⁹ fez-se atuante nas RIGs, para, além de estabelecer diretrizes técnicas, administrativas e repassar recursos, coordenar todo esse processo e administrar conflitos garantindo a implementação dos serviços.

O Governo Federal, especialmente a partir do governo do Fernando Henrique Cardoso, tomou várias medidas que, além de provocar e estimular a autonomia e a responsabilidade dos entes na substituição de várias ações do governo federal, fez reformas constitucionais que colocam limites e responsabilidades nas despesas das esferas subnacionais, como por exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal²⁰, a Lei Kandir, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a emenda Constitucional 29/2000, entre outros. Isso, de um modo geral, ampliou a competência tributária dos governos subnacionais, na arrecadação e repasse dos impostos antes centralizados agregando repasse a uma das mais importantes transferências já existentes, que são os Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e os Fundos de Participação dos Estados (FPE). Aliado a esses mecanismos, outras estratégias importantes e de grande repercussão foram também muito importantes como o controle da inflação, o Plano Real, o controle de dívidas institucionais e do comportamento fiscal. (MELO, 2005).

Os mecanismos adotados para melhorar a relação entre os entes foram de alta relevância, pois, apesar da complexa estrutura institucional montada em muitas dessas políticas sociais para efetivar-lhes a execução, segundo Arretche (2000, p.246): “a qualidade da ação desses governos subnacionais depende, em grande medida, dos incentivos e controles a que estão submetidos.”

As disposições ou regras constitucionais, o desenho de um programa de descentralização e seu modo efetivo de implementação constituem elementos centrais dos incentivos necessários a esse processo de descentralização aliado às transferências financeiras e fiscais.

No âmbito financeiro, estados e municípios brasileiros contam com recursos garantidos, independentemente da lealdade política ou adesão a políticas federais ou ao seu esforço tributário existentes. Além disso, é resguardada a autonomia política e fiscal dos

¹⁹Especificamente na Política de Assistência Social, o governo federal tem ocupado um papel fundamental nesta orquestra, propiciando efetivamente, a expansão, a qualificação, a participação social e a responsabilização dos entes federados na implementação desta política.

²⁰Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar no. 101 de 04 de maio de 2000 – operou um mecanismo de responsabilidade de gasto e endividamento e do gasto da gestão público, não permitindo que ultrapasse limites estabelecidos em Lei.

entes subnacionais permitindo que adotem uma agenda própria, independente da agenda federal. No entanto,

[...] o exame dos mecanismos e processos que tornam possível coordenar ações entre esferas de governo indica que esta capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas nas políticas particulares.” (ARRECTHE, 2004, p.22).

Considerando esse aspecto, para obter seus objetivos, o governo federal traçou estratégias gerais e específicas conforme o contorno e as peculiaridades das políticas setoriais; porém em todas elas o financiamento e a coordenação das normatizações e das relações intergovernamentais favorecem a adesão dos municípios na execução das ações e serviços públicos.

Uma das principais estratégias utilizadas para que os governos locais assumissem a responsabilidade na provisão dos serviços foi condicionar e garantir a efetividade das transferências à adesão dos governos locais à agenda federal. (ARRECTHE, 2004).

Ainda assim, o resultado dessa implementação e dessa coordenação nacional é heterogêneo tal qual a realidade brasileira com suas dimensões complexas e diferentes expressões históricas das políticas setoriais aqui construídas.

Algumas variáveis para além da transferência de recursos devem ser consideradas, a fim de minimizar as dificuldades decorrentes das desigualdades dos entes subnacionais nesse processo, tais como: aportes tecnológicos, capacitações jurídico-administrativas, qualificação na gestão pública, qualificação técnico-operacional, regulação dos vínculos e relações intergovernamentais, mecanismos de cooperação entre os atores envolvidos, reordenamento dos serviços, entre outros instrumentos e recursos capazes de fazer frente à grande heterogeneidade das regiões, estados e municípios brasileiros.

De qualquer forma, nesse processo de descentralização brasileira, as regras do jogo estão postas, embora não estejam prontas e acabadas e, como diz Lima (2007), compete aos atores federativos compreendê-las em seus aspectos institucionais, políticos, técnicos e financeiros.

Regra geral, o desenho descentralizador das políticas sociais em vigor no Brasil após a Constituição de 1988, carregado de mudanças institucionais e procedimentais, é o do governo federal encarregado do financiamento, formulação e coordenação das ações intergovernamentais. Aos estados, especialmente na Política de Assistência Social compete também a coordenação em sua esfera de atuação, o cofinanciamento, a organização da Política, a capacitação e assessoria aos municípios e a execução na incapacidade do município em fazê-lo, ou em situações que demandem serviços e responsabilidades regionais e cooperativas.

E aos municípios foi delegada, por ser privilégio de condição territorial, a execução direta das políticas públicas, garantindo o acesso da população a estas.

Esse desenho administrativo prevê cofinanciamento, co-responsabilidade e controle social entre as três esferas de governo, processo esse extremamente importante, inovador que se deparou, contudo, com inúmeras dificuldades políticas, administrativas, técnicas e estruturais. Descentralizar, na prática, seja qual for o setor, não é algo mecânico que inclua somente procedimentos burocráticos e processuais; envolve muitos atores, personagens, jogos de interesses econômicos, de mercado, políticos e também de representantes da sociedade civil, os quais, num processo de amadurecimento da operacionalização da política pública, foram construindo atributos estruturais e legais a fim de assumir a gestão das políticas sociais.

Na realidade, decisões políticas e capacidade de negociações de interesses divergentes e comuns dão o tom da direção e velocidade de implementação das políticas públicas, considerando o fôlego econômico e administrativo e a capacidade gestora de cada ente subnacional.

Aliado a isso, ainda cabe ressaltar, nesse processo de descentralização brasileira, que existem canais e mecanismos de participação local e construção coletiva nas regras descentralizadoras dentre as garantias constitucionais federativas (Art.14 da Constituição Federal [CF]), respeitando a autonomia política dos Estados e municípios, não só pela instituição de fóruns deliberativos e de pactuação intergovernamental, bem como pela prerrogativa da adesão ou não-adesão às políticas sociais, o que se torna um ferramenta democrática e importante ao inibir a possibilidade de centralização da União. (ARRETCHE, 2003).

Além disso, há nesse contexto o envolvimento de muitos atores para além dos políticos e agentes da administração pública, como sociedade civil, órgãos representativos de interesses coletivos comuns e específicos, legisladores, formuladores de políticas públicas, Academias, ONGs, entidades internacionais e multilaterais etc. Tais atores, conforme afirma Souza (2002), nesse processo de redemocratização e globalização, interferem nas decisões, nas condições e na direção das políticas públicas e nas relações intergovernamentais.

1.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.3.1 Peculiaridades da Assistência Social no Brasil

Para uma melhor compreensão da importância da Assistência Social em sua estrutura e condição atual, faz-se necessário percorrer alguns aspectos e peculiaridades na realidade brasileira.

A formação brasileira é decorrente de uma colonização exploratória, num contexto capitalista, atendendo as necessidades do mercado externo, o que não resultou numa organização econômico-social que respeitasse as necessidades coletivas, os direitos civis, políticos e sociais. Desenhou-se, então, uma ordem patrimonialista e oligárquica, na qual quem controlasse e ditasse as regras e tivesse o poder sempre era quem detinha as atividades econômicas em mãos: os latifundiários. Assim traçou-se um processo de concentração de renda, de aumento da pobreza e desemprego e uma estrutura de classes, com um nível de desigualdades cada vez mais acentuado.

Aliado a isso, houve um longo período de escravidão do que decorreu um débito social gigantesco e uma longínqua distância da condição de cidadania. No contexto internacional, a posição brasileira sempre foi de submissão, mantendo as grandes nações com matéria prima, através de uma política de exportações.

A recente história republicana do Brasil demonstra o quanto este país é uma nação nova, em todos os sentidos, inclusive na maturidade de suas políticas públicas enquanto ações e serviços que tratem o cidadão como tal, enquanto sujeito de direitos, Isso até hoje é algo em construção e retrata o quanto nosso índice de civilidade ainda é prematuro.

No início do século XX, a questão social era tratada como assunto de polícia, de forma repressora e totalmente distante da noção de direitos. Mudanças começaram a ocorrer quando a economia brasileira passou a necessitar de mão-de-obra no meio urbano. Isso provocou uma mudança nas cidades, decorrente do êxodo rural e da migração europeia. O perfil diferenciado dos trabalhadores, que passou a ter consciência de sua situação e a se posicionar diante de um contexto de total precariedade das condições de vida e trabalho, deu contornos importantes ao capitalismo configurado nessa realidade. (OLIVEIRA, Hilda, 2005).

Demandas sociais surgiam com a ampliação das populações e dos centros urbanos, e mudanças nas relações de trabalho requisitavam do estado brasileiro respostas que nem

sempre este podia dar. Os direitos sociais enquanto serviços públicos — saúde, educação, saneamento, habitação, previdência e assistência social, segurança etc. —, eram demandados antes mesmo de qualquer planejamento e capacidade gestora do poder público.

Nesse período, o que havia de desenho, ou ações traduzidas como “Assistência social” no Brasil, ocorria em instituições filantrópicas ou religiosas, muitas vezes subsidiadas pelo poder público. A postura paternalista, clientelista e benevolente assinalava uma relação de subordinação e dependência entre os que prestavam ajuda e quem recebia, no campo real e no campo cultural.

A preocupação estatal brasileira com questões sociais, ou com a proteção social, registra algumas iniciativas na década de 20 e 30. Primeiro com a Lei Eloy Chaves, de 1923, que foi a base do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Após a promulgação dessa lei, outras empresas foram beneficiadas, e seus empregados também passaram a ser segurados da Previdência Social.

Depois a CF de 1934 instituiu como obrigação do Estado cuidar dos desvalidos e destinar 1% das rendas tributáveis à maternidade e à infância.

Em 1937, criou-se o Conselho Nacional de Serviço Social, que, segundo Hilda Oliveira (2005), foi inoperante na organização da Assistência Social, sendo utilizado política e financeiramente para atender os interesses políticos.

E, vinculada à esfera do trabalho, alguns direitos se instituíaam atrelados às profissões regulamentadas, pois nem todas as atividades laborativas eram reconhecidas (trabalhadores informais, domésticas, trabalhadores rurais etc). Eram cidadãos com direitos, e não de direitos, aqueles que se beneficiaram com as regulamentações das profissões, com a institucionalização da carteira de trabalho em 1940, com o reconhecimento de alguns sindicatos e, posteriormente, com a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Para o “cidadão” que tinha carteira assinada instituiu-se a política social previdenciária, com a lógica do seguro social mediante contribuição do trabalhador e do empregador, sistema esse que só se ampliou para as demais categorias profissionais em 1964.

A hegemonia do capitalismo, as mudanças no mundo do trabalho e das esferas do estado interferiram incisivamente na questão social brasileira, tornando premente a intervenção pública. Em considerável parte de nossa realidade, isso ocorreu de forma pontual, clientelista e enviesada, vindo de cima para baixo, com interesses específicos e particularistas.

Com o crescimento urbano decorrente do processo de industrialização capitalista, a pobreza e a miséria se fizeram presentes na estrutura de classes brasileiras. As contradições e

problemas sociais se avolumavam, o que fez com que o Governo de Vargas criasse a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, primeiramente com o intuito de cuidar das famílias dos combatentes de guerra e, depois, dos “pobres”. Começava então a histórica experiência do “primeiro damismo”, estratégia política utilizada para se manter a imagem do bom governante, conduzindo a Presidência desta instituição. (OLIVEIRA, Hilda, 2005).

Segundo a autora “a existência deste órgão não significou compromisso do poder público com atenção a pobreza e muito menos no reconhecimento de cidadania dos pobres”. (OLIVEIRA, Hilda, 2005, p 79). No período do pós-guerra, extinta sua função primeira, que teve um cunho socorrista e paternalista, intermediada por primeiras-damas, empresários e voluntários, a LBA diversificou então suas ações, ampliando seu público, passando a atender a maternidade e infância, idoso, doentes, desvalidos, deficientes e necessitados em geral, promovendo programas de alimentação, habitação, educação popular e lazer.

Tratava-se de um órgão legiãoário que se transforma em uma Fundação de direito privado, vinculado ao então Ministério do Trabalho e da Previdência Social em 1969. Isso permitiu que se profissionalizassem suas ações, adquirindo um diversificado corpo técnico de profissionais e numeroso, condizente com sua abrangência de atuação que abarcava as regiões do Brasil. Em 1974, transformou-se em órgão de governo subordinado ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Herdou, nesse período, dois programas de natureza assistencial que foram o Programa de Assistência ao Excepcional e o Programa de Assistência ao Idoso. A este público foi instituído um benefício chamado Renda Mensal Vitalícia, confluindo previdência e assistência, extinto com o atual Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). (OLIVEIRA, Hilda, 2005).

Segundo Behring (apud OLIVEIRA, Hilda, 2005, p.38): “(...)a trajetória do Estado nacional demonstra um processo marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas, retratado nas políticas sociais fragilizadas, descontínuas, retardatárias, compensatórias e distante do conceito de direito e de cidadania, tanto para os governantes como para os governados.”

Tais ações se materializavam através de algumas instituições públicas, nacionais ou estaduais, fizeram-se presentes em ações relevantes direcionadas ao público específico na história da Assistência Social no Brasil. Cabe ressaltar aqui, além da LBA, a Fundação Leão XXIII, que teve a missão de atuar nas favelas do Rio de Janeiro, então capital do país, com crescente concentração urbana subindo os morros cariocas. Tal propósito contou com a parceira do estado e da Ação Católica e de diversas outras entidades, instituindo Centros de

Ação Social nas principais favelas. Esse trabalho abrangia serviços de saúde (crianças e mulheres), serviços odontológicos, farmácia, assistência jurídica, identificação civil, encaminhamento a emprego, assistência individual e trabalho de grupos de educação e organização popular e lazer. (OLIVEIRA, Hilda, 2005).

Com a transferência da capital para Brasília, essa Instituição passou para responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro. Hilda Oliveira (2005, p. 80) afirmou que: “em todo o seu percurso, esta Instituição sofreu incursões de natureza político-partidária nas tradicionais ações clientelistas eleitoreiras”.

Na verdade é uma instituição que ainda hoje fica à mercê da transitoriedade de governantes, sendo utilizada politicamente, não tendo sido ainda reordenada institucionalmente em suas ações e competências de acordo com a nova legislação da Assistência Social no cumprimento do papel que compete à esfera estadual nas diretrizes da LOAS²¹.

A autora ainda ressalta duas outras importantes instituições no trato da Assistência Social na área da educação especial e da reabilitação que fizeram história no atendimento especializado a esse público, que são as pessoas com deficiência. Tanto a Pestalozzi, atuando desde o início da década de 30, como posteriormente a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), fizeram-se respeitar atuando por formas de convênios seja com a extinta LBA, seja com Secretarias municipais e estaduais ou outros órgãos de governo.

A par das ações e instituições criadas para atender às questões sociais postas em determinado contexto, seja por decorrência de um conjuntura social, seja por diretrizes políticas, não foram e não são ações livres de tensões, barganhas e negociações pois, como colabora Gramsci (apud OLIVEIRA, Hilda, 2005):

o Estado capitalista se constitui num campo de lutas de classes, decorrentes de contradições resultantes do embate de divergentes e diferentes grupos de interesses. Utiliza-se para tanto de estratégias e mecanismos para com as diferentes classes para se manter na hegemonia, uma vez que considera a formação da vontade coletiva na direção política.

Importante salientar que, independente dos arrols e conduções políticas nas direções da LBA, ela foi uma Instituição “pública” que se responsabilizou pela Assistência Social no Brasil durante cinquenta anos. E foi se constituindo nos últimos anos com profissionais

²¹Esta, como outras Fundações estaduais e até municipais na área da Assistência Social Brasil afora, foi durante a história brasileira, utilizada politicamente, sendo ferramenta de governo; sem atender propósitos efetivos de uma política de Estado. Este processo ainda ocorre e precisa de decisões político-partidária éticas, fortes o bastante para enfrentarem o patrimonialismo político que ainda existe no Brasil.

comprometidos com a cidadania e com direitos, os quais na década de 80 realizaram debates e plenárias internas importantes na proposta de democratização e qualificação da gestão desse órgão e da Política em questão. Esses atores se somaram a tanto outros na área do Serviço Social e demais profissões que atuavam na Assistência Social em prol de uma Política Pública, tal qual se desenhou na Constituição e, posteriormente, na LOAS, garantidora de direitos e dever do Estado.

Mudar a concepção de uma área requer múltiplos mecanismos, estratégias de mobilização política, social e cultural, mudanças de valores e conceitos.

Como abordado por Bourdieu (2007), realizar inferências na estrutura social, ou a respeito dos padrões de formação do *habitus* dos sujeitos e comunidades, requer que se reconstitua, que se considerem elementos da história social e cultural das instituições e das relações presentes nesse campo.

Na verdade, tais fatos retratam a variedade de condicionantes entre as políticas públicas e suas expressões. A formação dos quadros públicos brasileiros, não só da política de Assistência Social, ressalvadas suas peculiaridades, demonstra o quanto o Estado é comprometido com interesses e prioridades particularistas e clientelistas e, muitas vezes, constitui-se sem qualificação nenhuma para tal responsabilidade. Não é novidade a prática de representantes do governo em tratar o público como privado, nem as posições político-partidárias em lotear as políticas setoriais como negociação para manutenção do poder.

Como corrobora Seibel (apud OLIVEIRA, Heloisa, 2003, p.26): “a sociedade brasileira ainda não convive com certos princípios da modernidade como a separação do público e do privado, a construção de uma moralidade pública e a afirmação de uma sociedade de direitos”. A autora relata que isso causou um transtorno institucional, principalmente para os cidadãos de direito que enfrentam a ineficácia do setor público.

Estudar o comportamento político é algo que deve ser contextualizado dentro do campo interdisciplinar, considerando o espaço onde ele se desenvolve e seus significados.

Heloisa Oliveira (2003) estuda a cultura política no campo da Política de Assistência Social e, de modo particular, mostra que os fisiologismos, o clientelismo e o personalismo são comportamentos presentes nas organizações governamentais de um modo geral e que isso só se combaterá com os instrumentos de controle social efetivos e proativos. Confirmada por Pereira (apud OLIVEIRA, Heloisa, 2003, p.22) ao afirmar que o papel do Estado em relação às políticas sociais deve acontecer com autoridade, sem autoritarismo, permeada por controle democrático e participação da sociedade, respeitando o interesse público.

Tais assertivas são de extrema relevância, pois o processo decisório pode afetar profundamente o impacto de uma agenda (se esta se apoia em avaliações estruturantes e reais). No entanto trata-se de um ambiente político, onde há negociações, interesses contrários, arena de disputa, de poder, jogo esse nem sempre equilibrado.

Considerando tais peculiaridades, Abranches (apud OLIVEIRA, Heloisa, 2003, p.23) reforça a importância da participação e do controle social, uma vez que “quem detém instrumentos eficazes de pressão tem maior probabilidade de obter mais da ação do Estado [...] o que requer muitas vezes um poder de mobilização, persuasão e determinação em prol de interesses coletivos muito mais contundentes”.

Quando a sociedade participa, as decisões tendem a não ser unilaterais, mas construídas pelo consenso.

O modelo de políticas públicas descentralizadas, configuradas por meio da participação e controle social proposto na Constituição, não foi e não é algo que tem se constituído sem resistências, sem tensões, sem embates, sem as velhas e conhecidas manipulações político-partidárias, sem oposições culturais, pela própria proposta de mudanças do *status quo* político. Este não mudou por inteiro, mas sofre interferências importantes na contrapartida de um modelo de gestão que propõe mudanças efetivas para a consolidação da democracia na arena do Estado, do público, utilizando-se de instrumentos eficazes para combater a lógica do mando, do clientelismo, dos favores, das relações de dependência, o que alguns autores chamam de “cidadania invertida”.

Isso foi um processo importante vivido na reconstrução da Política de Assistência Social nas décadas de 80 e 90, e que ainda está sendo percorrido. A luta e o movimento pela concepção e construção de um modelo de proteção social universal, que amplia a sua cobertura e sua qualidade para atender as demandas brasileiras, começaram a criar corpo na década de 80 a fim de vencer experiências que sempre tiveram, equivocadamente, aliadas somente a ideia de crescimento econômico.

Essa é uma política que tem sido engendrada desde sua concepção resultante da participação da sociedade civil, enquanto ação de diversos sujeitos sociais, Brasil afora, os quais, cansados de “políticas” fragilizadas, compensatórias, clientelistas, desarticuladas, manipuladoras, sem direção emancipatória e sem perspectiva de integração nacional, uniram-se e foram mobilizando num processo consequente os demais atores que atuavam na área social. Estes, aliados aos profissionais de Serviço Social e suas representações profissionais estaduais e nacionais, materializaram uma construção coletiva e democrática da

Assistência Social enquanto política pública de Proteção social para começarem efetivamente fazer frente à questão social instalada no país.

No entanto, esse processo para implantação de uma Proteção social regulamentada com novos parâmetros conceituais e de gestão não foi fácil. Esbarrou em uma série de dificuldades no contexto político e decisório central no início da década de 90, tais como conseguir colocar em pauta a lei regulamentadora da política; haver pouca consideração, tanto o executivo como o legislativo, em relação às mudanças propostas para a Assistência Social, a expressar-se no veto do então Presidente Collor e nos diversos escândalos de corrupção envolvendo sua “primeira dama” na direção da LBA; na fragmentação de cada uma das políticas sociais em diferentes ministérios, isolando os grupos de interesses. Apesar disso, todo um somatório desse contexto inversamente ajudou, como afirma Hilda Oliveira (2005, p. 86):

a insatisfação crescente na sociedade em função da má administração dos recursos públicos na área social, exposta na CPI do orçamento, o desmantelamento dos serviços públicos e a turbulência provocada pelo processo do impeachment do presidente Collor, foram fatores que pressionaram ambos os poderes – executivo e legislativo, a apressar então, a regulamentação da Assistência Social, setor que se mostrava vulnerável à corrupção.

Superado tais constrangimentos, é sancionada, então, a Lei Orgânica da Assistência Social em 1993.

No entanto, tudo que envolve mudanças estruturais é processo, e a Assistência ainda convive com expressões dos níveis de decisões do governo federal que ignoraram sua regulamentação. Como exemplo disso, em 1995, a criação do Programa Comunidade Solidária pelo então Presidente Fernando Henrique, contrariando os princípios da LOAS, com o intuito de focalizar nos pobres, numa dimensão de solidariedade, ignorando a dimensão do direito e a responsabilidade e dever do Estado com a Proteção Social Pública. Ainda como afirma Hilda Oliveira (2005, p. 89), no mesmo governo, seguindo o ideário neoliberal: “no Plano Diretor da Reforma do Estado incluíram a Assistência Social no setor de serviços não-exclusivos do Estado, prevendo que entidades privadas e organizações sem fins lucrativos”²²

²²Este setor tem um histórico no Brasil e ganhou força na realidade nacional pela ausência do poder público que, durante décadas se omitiu nas suas atribuições socioassistenciais. Sua força se mostrou nos anos de 2009 e 2010, no processo de regulamentação da PL SUAS, que conseguiu inclusive segurar o projeto diversas vezes, por força da bancada de São Paulo, que tem uma ideologia neoliberal ainda muito forte, tendo uma leitura equivocada do papel das entidades socioassistenciais previstas na Lei. Este setor se organizou de tal forma pelos seus interesses que conseguiu garantir na atual Lei do SUAS - Lei 12 435 de 2011 em seu artigo 3º. (A

assumam as atividades da Assistência”. Isso beneficiava o chamado terceiro setor²³, que poderia, através de chamadas públicas, estabelecer contratos para execução direta de serviços assistenciais em nome da “solidariedade e do dever moral”, distanciando-se da categoria de direitos sociais e dever público.

Tais atitudes, entre tantas outras, vão na contramão das diretrizes legais da Assistência Social. No entanto, atores²⁴ comprometidos com essa Política Pública, dentro dos princípios republicanos e democráticos, ético-políticos pressionaram e se organizaram, para realização das previstas Conferências que ocorreram Brasil afora, “mobilizando autoridades de governos, organizações não governamentais de defesa de direitos, entidades prestadoras de serviços, trabalhadores do setor e movimento da população usuária”. (OLIVEIRA, Hilda, 2005, p.90). Isso desencadeou todos os procedimentos para instalação dos Conselhos municipais de Assistência Social, os Fundos Municipais de Assistência Social e a devida elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social. Desde então, ocorreram Conferências municipais, estaduais e a Nacional em 1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009 e agora em 2011.

Outros procedimentos de Gestão foram efetivamente se instalando, somando-se a outros espaços de discussão e regulamentação democrática de órgãos gestores da Assistência Social como o FONSEAS (Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social); o CONGEMAS (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social) e o COEGEMAS (Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social).

Em 1998, no CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social. Devidamente vivenciada por todos os atores acima descritos além das representações dos Fóruns que foram se formando na realidade brasileira, como por exemplo, em 1994, no Estado do Rio de Janeiro se instituiu o Fórum de Assistência Social; em 1999, o Fórum Nacional de Assistência Social.

LOAS, Lei 8742 de 1993 revista) a presença e atuação específicas, enquanto entidades sociais na Política Pública de Assistência Social.(friso da autora)

²³OS(Organizações sociais) e OSCIP(Organizações da sociedade civil de interesse público), tais organizações acessam o orçamento público para prestação de serviços no setor solicitado, indo na contramão dos princípios republicanos. Vale salientar que, embora longe do ideal constitucional previsto para as competências do Estado, muitos dos serviços especializados prestados em muito municípios brasileiros ainda ocorrem por meio dessas entidades, mais do que isso, em realidades em que o poder público não teria, por uma série de fatores, condições econômicas e administrativas de executá-los diretamente, o que ainda torna necessário a prestação de tais tarefas subsidiadas. (friso da autora)

²⁴Salientamos uma das referências consultadas, Hilda Oliveira, por ter vivenciado toda a mobilização e luta na construção desta Política Pública e também ter sido funcionária da LBA.

Importante referendar parte do percurso²⁵ longo e permanente da (re)construção²⁶ da Política de Assistência Social, uma vez que poucas literaturas dessa Política retratam com maiores detalhes os embates, inúmeras reuniões, plenárias, fóruns, mobilizações, fundamentações e contextos que foram e estão sedimentando essa Política de Estado.

Sem dúvida nenhuma, este é um campo permeado por interesses contraditórios dada sua histórica marca clientelista, assistencialista, tuteladora e arcaica da cultura política moralista e patrimonialista brasileira. No entanto mudanças de gestão e ferramentas legais importantes e consistentes se fizeram na década de 2000, qualificando cada vez mais a Política de Assistência Social brasileira, com todas as críticas e dificuldades da rotina de constituição de uma política pública, constituindo-se, porém, com parâmetros democráticos e profissionais de gestão.

1.3.2 Política de Assistência Social

A Assistência Social é um fato presente na história das sociedades contemporâneas, não só enquanto “instrumento” de enfrentamento da pobreza, ao que não se reduz essa política, nem mesmo a de Proteção social, mas pela necessidade que a responsabiliza como uma das políticas que enfrentam as diversas expressões da questão social e trabalham no viés da garantia de direitos e que compõem diferentes sistemas de proteção social expressos em distintas sociedades. No entanto esse é um debate prejudicado ainda por preconceitos, interpretações duvidosas, ambiguidades em questões conceituais, bem como do significado da Política em si. (OLIVEIRA, Hilda, 2005). Apesar das poucas reflexões científicas e acadêmicas, trata-se de um fenômeno constante, duradouro, com características e funções desenhadas em cada país, de acordo com seu contexto político, social, econômico e cultural, que deve ser considerado.

A Assistência social brasileira tem o propósito de atender a quem dela necessitar em suas demandas sociais, independente de sua inserção e condição social (Art. 203 da CF), embora, no contexto brasileiro, ela venha desempenhando um papel central no enfrentamento de débitos sociais herdados, decorrentes da severa desigualdade social da estrutura econômico-social brasileira; e tenha como público prioritário aqueles tidos como “pobres” ou

²⁵Tais fatos históricos foram relacionados na Dissertação de Mestrado de Hilda Oliveira (2005) com propriedade das informações por fazer parte daquele contexto de construção da Política de Assistência.

²⁶Termo utilizado pela Prof^a Dr^a Heloisa Oliveira em seu livro: Cultura Política e Assistência Social. 2003; que faz um excelente trabalho sobre a cultura política brasileira, em especial a de Assistência Social.

pessoas em situação de vulnerabilidade²⁷ social para então ter como paradigma de ação dessa política, a inclusão social. Esse termo, retratado por Euzébyo (apud PAIVA, 2006, p.19), no sentido de que:

O conceito de inclusão social tende a substituir o de pobreza. Devemos reconhecer que ele define mais precisamente o aspecto multidimensional do fenômeno: no sentido de acumulação das deficiências socioeconômicas em matéria de recursos, de emprego, de saúde, de moradia de formação e de poder, tem igualmente uma idéia mais sociológica quanto a idéia de ruptura do vínculo social e nos reporta às noções de processo de trajetórias individuais.

“Atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades”, diz Sposati (2009, p.35). Para a política de proteção social, é estar atento aos fatores e conjugações de elementos que expõem aquela família, indivíduo ou comunidade à situação de vulnerabilidade, a fim de, como diz a autora, olhar não só o que exclui e precariza, mas atuar na resiliência, nas capacidades e potencialidades desse público que acessa a Política de Assistência Social.

A Assistência Social como política de proteção social não contributiva acaba recebendo uma grande demanda decorrente das crises econômicas e da ascensão do neoconservadorismo que como desempregados não acessam mais a previdência social, enquanto Política social contributiva. (PAIVA, 2006).

A dimensão dos problemas sociais decorrentes das mudanças no mundo do trabalho é imensa e se desenvolve além de quem se encontra no mercado formal de trabalho e ou tem um salário adequado às suas necessidades sociais e humanas. Configura-se um quadro social com as mais variadas expressões como:

[...] aumento do desemprego, pela fragilização da capacidade socializadora das redes familiares, falta de perspectiva para a juventude e abandono da velhice, trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, crescimento das condutas violentas e práticas econômicas que lucram com a criminalidade e a toxicodependência, penúria sociocultural, empobrecimento político dos processo artísticos populares, a degradação ambiental, morte por doenças incuráveis, fome.” (PAIVA, 2006, p.16).

Situações essas que constituem a “[...] a dimensão coletiva dos problemas sociais como construção social e econômica da sociedade de classes, portanto, que independem das

²⁷Ver reflexão sobre o conceito de Vulnerabilidade (SPOSATI, Aldaisa, 2009, e BRONZO, C. 2009).

fragilidades pessoais, ou das razões de natureza moral ou cognitiva, dentre outras subjetivações.” (PAIVA, 2006, p.16).

Isso tudo, conjugado a um contexto de fragilidade na oferta de um conjunto de políticas públicas que deveriam garantir o acesso aos direitos sociais constituídos, enquanto categoria *desmercadorizada*²⁸, pública e gratuita.

Esse contexto configura um quadro complexo e importante para a Política de Assistência Social, no entanto, não se restringe somente a esta Política, enquanto proposta de direito incondicional a ser garantido ao sujeito de direitos, sejam eles “pobres, vulneráveis” ou não.

No contexto brasileiro, ainda há uma ideologia neoliberal que responsabiliza o sujeito por sua condição social e prima por ações focalizadas, patrimonialistas, pontuais e clientelistas que tentam tratar não só o sujeito, como também a Política como instrumentos de interesses particularistas e trampolim político-partidário, além de focalizar e pormenorizar inclusive a situação de exclusão em que a pessoa/família/comunidade se encontram, mascarando a ineficiência e desestrutura do Estado no atendimento das demandas sociais (saúde, educação, seguranças etc)

O debate a respeito da Assistência social traz questões complexas no seu processo de construção historicamente inserida num contexto capitalista, como sua inserção na relação capital x trabalho, na qual se situam tensões no campo dos direitos, dos valores culturais e sociais e no garantia dos serviços públicos e do papel do Estado. Nesse debate também se consideram as relações intersetoriais, uma vez que muitas demandas que batem à porta da Assistência Social ocorrem pelo não acesso dos cidadãos às demais políticas públicas e pela dificuldade concreta de intersectorialidade entre estas.

A Proteção social²⁹ em toda a sua abrangência e em seu contexto de ação, especificamente no Brasil, tem em seu bojo a desigualdade social como fomentadora de situações históricas de desagregação e vulnerabilidades concretas. Pensar num enfrentamento dessa realidade social, política, econômica e culturalmente constituída é conceber um conjunto de políticas públicas estruturantes, capazes de atuar intersectorial e

²⁸ Termo utilizado por Paiva (2006).

²⁹ A PNAS/2004 traz o conceito de proteção social como as “ (...) formas 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, as privações(...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais(como a comida e dinheiro), quanto os bens culturais (como saberes), que permitirão a sobrevivência e integração, sob várias formas na vida social.” (DI GIOVANNI, 1998 apud PNAS, 2004).

articuladamente com o propósito de garantir o acesso do cidadão a todos os direitos legalmente constituídos para a efetiva qualidade de vida do sujeito legal.

Não se engendram Políticas sociais alijadas de seu contexto, de sua realidade de intervenção e, no caso do Brasil, de seu contexto de pobreza e desigualdade sociais marcantes na história da nação. A Assistência Social é, pois, uma das políticas sociais que fazem frente a essas desigualdades, inserida na Seguridade Social junto com a Saúde (política social não-contributiva, de cunho universal e gratuito) e a Previdência Social (política social contributiva) na Constituição de 1988, em seus artigos 194 e 195 do Cap.II da Ordem social; integrando assim o Sistema de Proteção Social do Estado Brasileiro.

A Assistência Social tem, nos arts. 203 e 204 da Constituição de 1988, traçados seus objetivos e diretrizes, preceitos legais primeiros, afirmando que essa Política será prestada a quem dela necessitar de forma não contributiva, de forma universalizante.

A partir de então começam os grandes desafios de Política Pública: suprir dentro de padrões pré-definidos as demandas socioassistenciais e desenvolver as capacidades para obtenção de autonomias. Estruturar um campo político-administrativo, nas dimensões continentais que garantam o acesso destes cidadãos que foram por tanto tempo invisíveis para o Estado e fortalecer a capilaridade dessa política através da descentralização.

Tais tarefas viram-se diante de necessidade de re-significação dos papéis do Estado, do mercado e da sociedade civil, da administração pública e das relações intergovernamentais a fim de dar cumprimento aos princípios e diretrizes da Assistência Social, enquanto política de Estado.

As diretrizes constitucionais expressam as bases políticas que propõem mudanças estruturais, por isso significativas para o desenho da operacionalização das políticas públicas a partir de 88, e merecem ser descritas:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e 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.

Tais diretrizes fortaleceram o processo de democratização do Estado brasileiro, imprimindo importantes mudanças nas relações das três instâncias de governo, mas principalmente fortalecendo e produzindo um novo papel para os entes federados, não só para os municípios na federação brasileira, em função da descentralização. Esse processo define o

papel e as competências de cada ente federado, numa relação articulada e combinada das atribuições e hierarquia de cada um.

As políticas sociais, e em especial a Política de Assistência Social, ganham um contorno expressivo, tendo os municípios como responsável principal pela execução direta dos serviços. Essa capilaridade se faz de extrema importância a fim de garantir o acesso dos cidadãos às políticas públicas, ainda mais ao se considerar a dimensão do território brasileiro e as diversas condições geográficas, ambientais, culturais, sociais e políticas de cada Estado, realidade essa que precisa ser considerada na execução de políticas públicas, para garantir o acesso dos serviços socioassistenciais a quem necessitar.

Em conjunto com esses aspectos, somam-se os instrumentos legais de controle social, potencializando a participação do cidadão e do poder local nas decisões e conduções específicas e gerais da política o que se torna uma estratégia relevante e crucial para efetivar um processo de mudanças estruturais nas relações públicas e sociais. Nesse sentido, assim corrobora Poulantzas (apud OLIVEIRA, Hilda, 2005, p. 22):

[...] a luta pela hegemonia e pela conquista de posições deve ocorrer no interior dos aparelhos estatais; isto é, da sociedade política, o que consiste em desenvolver, fortalecer, coordenar os centros de resistência difusos de que as massas dispõem no seio das redes estatais. Isso provocará um deslocamento da correlação de forças, em favor das massas populares no Estado.”

No entanto, apesar desses avanços na Constituição, passaram-se cinco anos até a regulamentação da Assistência Social através da LOAS, Lei 8742 de 1993. Uma vez sancionada a Lei, a Assistência Social está concebida de forma muito distinta de outrora, compondo a Seguridade Social, a fim de atender aos direitos socioassistenciais e prover os mínimos sociais, enquanto dever do Estado.

A LOAS dita novos patamares para essa política e um imenso desafio para construir sua institucionalidade. Este, a começar por sua regulação através da Norma Operacional Básica que disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS (Lei 8742 de 1993) e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004 construindo o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

A LOAS estabelece os objetivos, princípios e diretrizes da política, trata da organização e gestão, das ações e do funcionamento, compõe a Política de Assistência Social por

Programas, projetos, serviços e benefícios, que devem ser prestados pelo Estado e, de modo complementar, pelas entidades de Assistência Social.

As ações de proteção da Assistência Social devem ser prestadas de forma integrada e articulada entre si e com outras políticas sociais e estruturadas para atingir a universalidade da cobertura das necessidades e do atendimento de todos que dela necessitam.

No Art. 5º. da LOAS encontramos as diretrizes basilares para sua organização:

- I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II – participação, 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.

No Art. 204 da Constituição se encontram as diretrizes com as quais as ações governamentais na área da assistência social devem ser organizadas e realizadas.

Datada de 2004, é instituída, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Com isso é traçada uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de Assistência Social no Brasil, através da implantação do SUAS, estabelecendo as responsabilidades dos gestores dessa política, nos três níveis de governo, habilitando de forma gradual a gestão de cada ente nacional.

A Norma Operacional Básica (NOB)/SUAS 2005, vigente até hoje, altera as referências conceituais, a lógica de gestão, a estrutura organizativa e o controle das ações da Política de Assistência Social. Aborda, dentre outras questões, a divisão de competências e responsabilidades entre as esferas de governo; os níveis de gestão de cada um; as instâncias que compõem o processo de gestão e como elas se relacionam; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados, o caráter do SUAS, a função da Política de Assistência social, a rede socioassistencial, a gestão compartilhada de serviços, os níveis e tipos e instrumentos de gestão do SUAS (inicial, básica e/ou plena), as instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático do SUAS e o financiamento, tratando desde a gestão financeira, transferência de recursos e seus mecanismos fundo a fundo, seus critérios de partilha e de transferência e o cofinanciamento no SUAS .

Configura-se assim um sistema- SUAS, que participa do processo de reforma do Estado, na contramão de ações neoliberais, residuais e assistencialistas.

Atualmente é possível, na realidade brasileira, identificar a Assistência Social como política pública, alicerçada de direitos, tendo um papel ético-político e uma institucionalidade, com equipamentos públicos territorializados, programas e serviços, técnica e metodologicamente definidos e sistematizados, acontecendo de forma continuada, sistemática e com diretrizes nacionais atendendo ao princípio da universalização e da descentralização.

A PNAS e a NOB/SUAS 2005 ressaltam o caráter público da Política de Assistência Social, através da primazia do Estado e do Comando Único, da descentralização político administrativa definindo a corresponsabilidade entre as ações governamentais e não-governamentais, redefinindo a relação público-privada, e regulamentando o vínculo das entidades prestadoras de serviço ao SUAS

No entanto, é na regulação e organização dos serviços que se destaca um sistema articulador em relação aos serviços socioassistenciais quando institui suas proteções por níveis de complexidade: Proteção social básica e Proteção social especial. Define assim para uma realidade nacional ações padronizadas, técnica e metodologicamente, com nomes, estrutura de funcionamento, instrumentos de avaliação e monitoramento, capacitações e gestões uniformizadas.

Esse sistema de definição do serviços socioassistenciais alicerça as seguranças sociais de acolhida, autonomia, rendimento e garantia de direitos definidas na NOB/SUAS 2005.

As ações da política de Assistência Social foram estabelecidas atendendo aos princípios constituintes, para promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, sua capacidade protetiva, sua autonomia e protagonismo. Tais ações são estruturadas tendo como referência o território, onde os programas, projetos, serviços e benefícios são demandados, tendo a família como foco de atenção.

A organização do SUAS delimita uma hierarquização dos serviços e proteções por grau de complexidade: em básica e especial. Atendendo a tais pressupostos, suas ações se concretizam em equipamentos públicos da Assistência Social, no que se refere à proteção social Básica: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) atuando na perspectiva da prevenção a situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população em situação de vulnerabilidade decorrente de: pobreza (ausência de renda); privação (precário ou nulo acesso aos serviços); fragilização de vínculos relacionais ou de pertencimento (discriminações étnicas, de gênero, por deficiência...).

E no que se refere à Proteção Social Especial, o equipamento público constituído é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Este organiza e coordena a proteção social de média e alta complexidade também como nos CRAS ofertando acompanhamento familiar continuado e sistematizado. Só que, nesse caso em especial tem um caráter compensatório, ao atuar nas situações em que já existem violações de direito instaladas, como: maus tratos físicos e ou psíquicos, abuso e exploração sexual, abandono, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, população em situação de rua, trabalho infantil, entre outros.

Tais proteções³⁰ se configuram como propostas inovadoras e audaciosas para a política pública brasileira, uma vez que não há, na história deste país, na perspectiva da prevenção de riscos e fortalecimento dos vínculos, ações continuadas de atendimento e acompanhamento familiar desenhadas metodológica e administrativamente para serem ofertadas num equipamento público; bem como nas ações da proteção especial, que historicamente eram desenvolvidas por entidades filantrópicas, que, embora tendo sua importância nas circunstâncias brasileiras, se configuraram ações setorizadas, focalizadas com objetivo institucional direcionado, individualizado por um lugar que ocupa, que não é de um serviço público.

Vale ressaltar que não se furtam e não se ignoram, neste processo, todas as dificuldades inerentes à implantação e implementação de tais serviços atrelados à diversidade de condições da gestão pública que visam implantar serviços universais e, para tanto, enfrentar muitos embates políticos, conceituais e operacionais.(PAIVA, 2006).

Contudo, critérios nacionais foram definidos para implantação e execução desses equipamentos como portas de entradas para todos os serviços, programas, projetos das Proteções sociais Básica e Especial de média e alta complexidade. Desde estrutura física mínima, metodologia de ação, à quantidade e perfil dos profissionais que atuam na Assistência Social, ao processo de monitoramento e avaliação, a participação da sociedade através dos Conselhos e Comissões de acompanhamento; aos requisitos de planejamento, fluxo e competências de cada equipamento e suas articulações com as demais políticas públicas garantidoras de direitos sociais e de interlocução com a rede socioassistencial.

Já em relação à gestão, a NOB define que os municípios e estados, juntamente com o Distrito Federal têm como critério para a habilitação e adesão ao SUAS instituir legal e administrativamente o Conselho, o Fundo e o Plano de Assistência Social. São instrumentos

³⁰Tais proteções como nos diz Sposati (2009) se configuram pela preservação, segurança e respeito á dignidade de todos os cidadãos.

importantes para o planejamento técnico e financeiro, condição mínima para o cofinanciamento e a corresponsabilidade entre as três instâncias de governo na garantia de execução dos serviços socioassistenciais. O repasse do Governo Federal via pisos é calculado conforme o nível de complexidade dos serviços a serem desenvolvidos. Isso atrela a responsabilidade da implantação dos serviços aos municípios, ator responsável diretamente pela execução no processo de descentralização dessa política.

Nesse contexto, os entes federados têm responsabilidades (Art. 6º. da LOAS) na implementação da política de Assistência Social, com atribuições estabelecidas na NOB/SUAS/2005. Para integrarem o SUAS e receberem incentivos e acesso a recursos do co-financiamento federal, os municípios e estados devem apresentar condições de gestão, atendendo requisitos e solicitando sua habilitação em um dos níveis de gestão – inicial, básica e plena – junto às Comissões Intergestores Bipartites (CIB) de seu estado e comprovar um orçamento destinado a esta área.

Na Assistência Social não há um percentual fixo definido em Lei para o orçamento dessa Política nas três esferas de governo, como há na Saúde e na Educação, embora haja registros de municípios, que, entendendo sua importância, definiram os recursos orçamentários em Lei para esta pasta. Tal assunto tem sido motivo de debates nas Conferências, no entanto, os percentuais de participação de cada ente é objeto de regulação específica.

A legitimidade do SUAS se materializa no Controle Social, o que implica a participação direta dos diversos atores envolvidos e preceitua a instalação e o funcionamento das instâncias de pactuação, deliberação e articulação nas três esferas de governos. Todos os fóruns de representação de gestores (CONGEMAS, COEGEMAS, FONSEAS, CNAS) têm sido protagonistas junto à Gestão da Assistência Social e em alguns casos incluindo fóruns de representações de usuários também.

Outra ferramenta proposta na PNAS/NOB/SUAS/2005 e que tem sido central no processo de implementação e legitimação do SUAS é o sistema de informação, monitoramento e avaliação da gestão; a concepção e o conteúdo veiculados nesse processo são pactuadas coletivamente, mas a consequência, o impacto, a utilização da tecnologia que liga as mais diferentes condições e lugares dão subsídios consistentes para reavaliações, mais do que armazenar dados e gerir propostas a partir do panorama expresso. Isso representa um outro patamar de administração pública, “[...] associa instrumentos e condições tecnológicas de produção, recebimento, armazenamento e entrega de dados e informação com as operações

de uma gestão democrática, do financiamento e do controle social das políticas públicas” (TAPAJÓS, 2009, p.180).

Nesses poucos mais de cinco anos, resultados concretos e efetivos foram alcançados, em quantidade e abrangência de ações e cobertura de serviços, haja vista que 99,3% dos municípios brasileiros operam o SUAS. A ampliação dos Programas de ação continuada PAIF e PAEF nos equipamentos CRAS e CREAS e através destes o acesso a programas de transferência de renda como o BPC e o Bolsa Família, são outras informações contundentes expressas no Censo SUAS 2010.

Além das normativas da NOB SUAS 2005, ainda em vigor, muitos documentos e instrumentos de gestão foram construídos nos últimos anos a fim de qualificar a gestão dos serviços, programas e projetos dessa Política, a partir das demandas apresentadas nas avaliações e fóruns ocorridos:

- A NOB RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, que trata sobre os recursos humanos mínimos necessários aos equipamentos, em qualidade e quantidade.

- Plano Decenal SUAS 10 - deliberação decorrente da V Conferência Nacional, que define um planejamento global em todo o território.³¹ A ser elaborado por cada ente federado.

- Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Res. 109 de 11 de Nov/09) – matriz padronizada dos serviços socioassistenciais a ser utilizado pela Gestão dos serviços nos municípios e Estados. Esta tipificação trata do nome do serviço, sua descrição, público alvo, objetivos, provisões, resultados a serem alcançados, condições e formas de acesso, qual será a unidade prestadora, o período de funcionamento, a abrangência territorial, como se dará a articulação em rede e trata, por fim, do impacto social esperado. Tal documento visa qualificar e identificar os serviços socioassistenciais ofertados pelas unidades públicas de Assistência Social.

- SINASE – Sistema Nacional de Atendimento socioeducativo construído por diversos atores que atuam na área de Políticas para criança e adolescente e do Sistema de Garantia de Direitos.

- Plano Nacional de Direito a convivência familiar e comunitária – Proposta que rompe com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes defendendo a proteção e preservação dos vínculos familiares e comunitários .

³¹A maioria dos Estados não cumpriu esta meta, inclusive o Estado do Rio de Janeiro.

- Protocolo de Gestão Integrada - Tem como propósito integrar a gestão de serviços, benefícios e programas de transferência de renda do governo federal que compõe a Assistência social.

- Lei 12.101/09 – define os novos parâmetros para concessão de certificação de entidades filantrópicas cabendo a competência da emissão a cada órgão de vinculação da entidade (saúde, educação, assistência social)

- Proposta NOB SUAS 2010 – Iniciou-se em 2009 um processo de revisão da NOB/SUAS 2005 e a construção coletiva da outra NOB adequada às condições atuais de gestão.

- Pacto de Aprimoramento de Gestão dos Estados – constitui a celebração de compromissos entre o gestor estadual e do DF com o gestor federal, visando à adequação de seus órgãos executivos ao pleno exercício da gestão da assistência social, do programa Bolsa Família e do cadastro único no seu âmbito de competência.. Neste documento, os Estados mostram a previsão de instrumentos próprios de comprovação de seus compromissos frente aos requisitos da NOB/SUAS 2005 e demais normativas.

- Entre outras resoluções, cartilhas e documentos que mostram o desenvolvimento de processos e procedimentos e produtos que subsidiem a qualificação dessa Política.

- Lei 12 435/2011 – Lei do SUAS – prerrogativas do SUAS abordadas na LOAS sofreram algumas alterações e complementações e constituíram o Sistema Único de Assistência Social uma realidade legal, ou seja, esta Lei, o que se considera um avanço a partir das importantes mudanças feitas na Assistência Social pós SUAS/2005.

Tais regulações e documentos foram surgindo como parte das respostas e modificações decorrentes desse processo constante de aprimoramento da Gestão, baseados nos dados de monitoramento e avaliação que ocorrem anualmente .

Para uma estrutura de Gestão tão jovem como o SUAS, que se propôs funcionar no Brasil inteiro, com uma diversidade de condições administrativas municípios afora considerável, muito se conquistou, mas certamente ainda há muito o que fazer (SPOSATI, 2009) .

1.4 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA REGULAÇÃO DOS ESTADOS NA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O enfrentamento da questão social só ocorrerá de fato com políticas de Estado, estruturantes e integradas às Políticas de Proteção social, que operacionalizem os princípios constitucionais.

Para isso, deve-se considerar a conjuntura política e administrativa, as estruturas econômicas, de produção e históricas nas diferentes realidades e peculiaridades dos estados e municípios da federação; fomentar, com princípios universais republicanos de igualdade, respeito e cidadania, com serviços de ação continuada de médio e longo prazo, integrando a qualidade e o acesso de todas as políticas sociais.

Apesar de todas as conquistas atuais expressas constitucional e institucionalmente na PNAS/2004 e no SUAS e suas regulações complementares, há aspectos políticos, institucionais, técnicos e administrativos que devem ser considerados na arquitetura dessa Política para que se cumpra com todos os mecanismos garantidores dos direitos sociais. Nesse sentido, muitas regulações foram feitas a fim de dar resolutividade às questões reais no percurso da descentralização.

Ressalta-se, contudo, que a descentralização nessa política

considera o princípio da subsidiariedade, que pressupõe que as instâncias mais amplas não devam realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias locais. Em outras palavras: não deve o Estado fazer aquilo que pode ser resolvido no Município, não pode a União intervir no que pode ter melhor execução pelos estados e Distrito Federal. (NOB/SUAS, 2005, p.97).

Mas, considerando a diversidade e variação de condições administrativas e socioeconômicas dos estados e municípios, fica atrelado ao princípio da subsidiariedade o princípio da cooperação a fim de suprir as deficiências da instância local sem contudo ferir sua autonomia legal.

No plano legal e institucional pós-constituição, muitos avanços foram obtidos no desenho dos mais variados setores das políticas sociais no Brasil, no entanto este trabalho se restringe a olhar a Política de Assistência Social, e nessa oportunidade, destacar a regulação do papel da esfera estadual neste pacto.

Na compreensão do papel estatal das políticas públicas, em que se inclui a Assistência Social, consideram-se algumas macrofunções resumidas tão bem por Lima et al (2010, p.31) tais como: “formulação de políticas e planejamento, financiamento, regulação e prestação de serviços”, funções estas que se desenham de forma específica em cada política setorial.

Importante identificar dentre as legislações em vigor, o que, nesse processo de descentralização política, está definido para a esfera estadual da Política de Assistência Social, ao retratarem-se os principais instrumentos regulatórios que definem a atuação do Estado.

A primeira referência está descrita no Art. 194 da CF, parágrafo único, que estabelece os objetivos da seguridade social, aplicáveis, no que couber, à assistência social, como política integrante daquela. Nisso se confirma a estrutura federativa da Assistência social assim como no Art.6º. da LOAS, o qual define uma organização descentralizada, participativa através de instâncias de articulação, negociação, pactuação e deliberação expressos na NOB SUAS/2005.

O Art. 203 da Constituição elenca os objetivos da assistência social e, no art 204 da CF e no Art 5º. da LOAS, são estabelecidas as diretrizes com as quais as ações dos governos na área de assistência social serão organizadas e realizadas. Também o Art. 8º. da LOAS reforça que compete à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios fixarem suas respectivas Políticas de Assistência Social, observados os princípios e diretrizes estabelecidas na LOAS. Ressalta-se ainda o Art. 11º. da LOAS que assim descreve:

[...] as ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução de programas, em suas respectivas esferas aos estados, Distritos Federais e aos municípios.

Tanto a LOAS/93 como a NOB SUAS/2005, definem bem o papel de cada ente federado e dos entes e atores que se relacionam com esta Política; no entanto, neste processo será destacado o que for mais específico para os estados.

Destaca-se então o Art 13º. da LOAS, que trata exatamente sobre as competências dos estados:

- I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;
- III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
- IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;
- V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

Os estados, por sua vez, ao assumirem a Gestão da Assistência Social, tem primeiro de atender a prerrogativa da adesão ao SUAS e seguir os preceitos mínimos que comprovem tal

adesão, como ter o Plano Estadual, o Fundo Estadual e o Conselho Estadual de Assistência Social a fim de atender os requisitos primeiros previstos no Art. 13 da LOAS.

Quanto ao financiamento da Política de Assistência social, este está previsto na Constituição Federal, Art. 204 e ainda na CF em seu Art. 195, onde se institui que, por meio de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem a Seguridade Social devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais.

Cabe lembrar que, segundo a prerrogativa descrita no Art. 30 da LOAS, para se efetuar os repasses, os entes federados devem ter funcionando os respectivos Conselhos de Assistência Social com composição paritária, os Fundos de Assistência Social, e os Planos de Assistência Social. Além disso, devem comprovar a utilização de recursos próprios destinados à área, alocados nos respectivos Fundos de Assistência social.

Isso, na Assistência social foi traduzido por cofinanciamento entre as esferas com gestão e responsabilidades compartilhadas, o que remonta a questão federativa de forma contundente.

Confirma também essa premissa sobre o cofinanciamento no SUAS o texto da LOAS que, por norma geral, define que, como coordenadores da Política em seu âmbito de ação, os Estados devem dar o necessário apoio aos municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiros suficientes para assumir a execução das ações e dos serviços.(NOB SUAS, p.151). Nesse sentido, questiona-se se os estados estão organizados para além de suas atribuições específicas de monitoramento e capacitação, se têm estrutura que dê suporte aos municípios, caso estes precisem.

Vale destacar da NOB SUAS (2005, p.40) as responsabilidades da esfera estadual na Gestão da Assistência Social:

Responsabilidades:

- a) cumprir as competências definidas no art. 13 da LOAS;
- b) organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social;
- c) prestar apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social;
- d) coordenar o processo de revisão do BPC no âmbito do Estado, acompanhando e orientando os municípios no cumprimento de seu papel, de acordo com seu nível de habilitação;
- e) estruturar a Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), com profissional de nível superior;
- f) estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social com, no mínimo, um profissional de nível superior;
- g) co-financiar a proteção social básica, mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente;

- h) prestar apoio técnico aos municípios para a implantação dos CRAS;
- i) gerir os recursos federais e estaduais, destinados ao cofinanciamento das ações continuadas de Assistência Social dos municípios não habilitados aos níveis de gestão propostos por esta Norma;
- j) definir e implementar uma política de acompanhamento, monitoramento e avaliação da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual ou regional;
- k) instalar e coordenar o sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais, validado pelo sistema federal;
- l) coordenar, regular e cofinanciar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários;
- m) alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- n) promover a implantação e cofinanciar consórcios públicos e/ou ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade, pactuadas nas CIB e deliberadas nos CEAS;
- o) analisar e definir, em conjunto com os municípios, o território para construção de Unidades de Referência Regional, a oferta de serviços, o fluxo do atendimento dos usuários no estado e as demandas prioritárias para serviços regionais e serviços de consórcios públicos;
- p) realizar diagnósticos e estabelecer pactos para efeito da elaboração Plano Estadual de Assistência Social, a partir de estudos realizados por instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme Lei nº 8.666, de 21/06/1993);
- q) elaborar e executar, de forma gradual, política de recursos humanos, com a implantação de carreira específica para os servidores públicos que atuem na área de Assistência Social;
- r) propor e cofinanciar projetos de inclusão produtiva, em conformidade com as necessidades e prioridades regionais;
- s) coordenar, gerenciar, executar e cofinanciar programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;
- t) identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Estadual de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta Norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- u) definir parâmetros de custeio para as ações de proteção social básica e especial;
- v) preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar Relatório de Gestão como prestação de contas dos municípios não-habilitados;
- y) cofinanciar, no âmbito estadual, o pagamento dos benefícios eventuais.

Vários outros instrumentos de gestão concebidos com a participação da sociedade através das instâncias de deliberação e pactuação (CIBs, CITs e Conselhos) foram acoplados às leis a fim de dar celeridade e institucionalidade a essa Política.

Todo esse ordenamento constitui a nova concepção de proteção social na redemocratização brasileira na perspectiva da primazia do Estado, num novo desenho institucional com o SUAS. Este, para se consolidar efetivamente, tem a tarefa precípua de superar alguns condicionamentos de ordem social e histórica nas ações e relações intergovernamentais e políticas.

Traços da história mostram que essa caminhada dos estados anterior à Constituição foi singular, individual e sem regras de relacionamento intergovernamentais de cooperação. Expressões das mais variadas mostravam uma ação filantrópica, pontual, benemerente,

fortalecendo o terceiro setor, e uma postura isolacionista, oportunista e concorrente com os demais entes da federação.

Por outro lado, a descentralização político-administrativa vem trazer para os entes governamentais novos e grandes desafios, ao terem estes de assumir novos papéis e competências e reescrever uma nova história, sem clientelismo, sem improvisos atuando junto aos municípios, agora de um lugar definido na gestão da Política de Assistência Social: de coordenação, capacitação, assessoria, monitoramento e cofinanciamento, em que se delineiam novos parâmetros de gestão pública.

Ao organizar-se enquanto gestão pública sob a égide do SUAS, a arquitetura institucional da assistência social vem se aprimorando e desenvolvendo instrumentos de gestão para uma qualificação racional e democrática junto ao conjunto de ações, serviços e programas de competência dos entes federados. Isso não só se tem consolidado, como dado identidade a essa política.

Um dos objetivos da NOB/SUAS é transformar a política de Assistência Social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. Nesse contexto, sobressai a importância de fortalecer a articulação e cooperação das esferas de governo. (NOB/SUAS, 2005, p. 24)

Esse processo de institucionalização tem tido a preocupação de trabalhar diversos aspectos da “nova” administração pública no sentido de estabelecer mecanismos que atendam as necessidades de fluxos, procedimentos, responsabilidades da gestão do SUAS. Tais procedimentos vêm se especializando e também qualificando a gestão nos três níveis de ação sob a direção do governo federal, mas com participação assegurada em sua elaboração e com aprimoramento de todos os colegiados e instâncias de articulação, de pactuação e de deliberação consolidando participação e controle social previstos na PNAS (2004).

Muitas normativas e documentações (resoluções, portarias, normas operacionais, cartilhas, documentários etc.) vêm compondo a operacionalização dos princípios constitucionais e da LOAS/93, de forma a qualificar a gestão pública da assistência social. Essa construção, coletiva, tem sido decorrente das CIBs, das CITs, nos Conselhos (CNAS) e representações de colegiados como o FONSEAS, CONGEMAS e COEGEMAS, de consultas

públicas e um amplo processo de interação³² e comunicação *on line*. Isso tem promovido a construção democrática com a participação de governo dos três entes subnacionais, da sociedade civil, de usuários e profissionais da área nas decisões que interferem no Sistema.

O quadro seguinte apresenta exemplos de regulações nacionais construídas nos moldes citados.

Quadro 2 - Regulações federais pertinentes à esfera estadual

1 - Portaria no. 351 de 03 de outubro de 2001 - Dispõe sobre a adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Sistema Único de Assistência Social.
2 - Portaria no. 350 de 03 de outubro de 2007 - Dispõe sobre a celebração do Pacto de aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito federal no contexto do SUAS, do PBF e do Cadastro Único.
3 - Portaria no. 76 de 06 de março de 2008. - Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos Estados ao Programa Bolsa Família e ao cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, e para o apoio à Gestão Estadual desses programas.
4 -Decreto Nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009 - Institui a Política Nacional para a População em situação de rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento e dá outras providências
5- Resolução no. 08, de 14 de julho de 2010 - Estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do SUAS.
6 - Portaria no. 625 de 10 de agosto de 2010 - Dispõe sobre a forma de repasse do recurso do cofinanciamento federal os Estados, Distrito Federal e Municípios e sua prestação de contas por meio de Sistema eletrônico no âmbito do SUAS e dá outras providências.
7 - Portaria no. 706 de 17 de setembro de 2010 - Dispõe sobre o Cadastramento dos beneficiários do BPC da Assistência Social e de suas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.
8 - Decreto no. 7.334 de 19 de outubro de 2010 - Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social e dá outras providências.
9 - Resolução no. 17 de novembro 2010 - Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico estabelece prioridades nacionais e compromissos

³²Não há como negar que os avanços de um mundo globalizado e informatizado proporcionam um outro nível de comunicação e relação entre as partes (friso da autora).

para o quadriênio 2011/2014 e dá outras providências.

10 - Pacto de aprimoramento de Gestão dos Estados e Distrito Federal (2010) - Documento construído em Fóruns de Secretários de Estado (FONSEAS) a fim de refletir sobre o papel do Estado e juntos analisarem suas dificuldades e definirem suas ações na efetiva implementação do SUAS.

Formatação da autora. Fonte: www.mds.gov.br

Não há como não associar esses procedimentos, atuais, às regulamentações da Política de Assistência Social, pois se trata de registrar uma requalificação nas relações intergovernamentais e uma profissionalização da administração pública³³ que, nessas duas últimas gestões³⁴, tem desenvolvido inúmeros instrumentais e recursos de aprimoramento de gestão, dando materialidade à LOAS/93.

Mais do que elaborá-los, frisa-se o seu processo de construção democrática e coletiva³⁵, em que, para além da liberdade de escolha e decisões dos atores presentes, todos os entes da federação e representações previstas, em atendimento aos princípios de justiça e igualdade, são acionados a se fazerem representar nos seus respectivos fóruns de participação. Independente de partidos ou frações e interesses múltiplos, todos recebem o mesmo tratamento. Não há dúvida de que, como qualquer processo democrático, este é eivado de diferenças, conflitos, divergências e relações de força que se confrontam para se chegar a um consenso em favor da Institucionalidade da Política.

Em se tratando de documentação construída coletivamente, este trabalho salienta alguns documentos debatidos e construídos, considerados muito importantes no que se refere ao papel dos estados. São eles relativos a compromisso firmado entre os órgãos gestores da Política de Assistência Social dos estados e Distrito Federal no aprimoramento da gestão do SUAS, no cumprimento das prioridades nacionais. Trata-se da revisão da Portaria 350 de outubro de 2007, do Pacto de aprimoramento da Gestão dos estados e DF para o quadriênio 2010/2014 ocorrido em 2010, sob direção do FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social, através de reuniões descentralizadas envolvendo os gestores estaduais e, decorrente disso, a CIT em 17 de novembro de 2010.

³³ Assunto tratado por Abrucio (2005) – “Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.”

³⁴ Gestão do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

³⁵ Processo este que pode participar em vários momentos representando a gestão estadual do Rio de Janeiro, enquanto Superintendente de Proteção Social Básica do SUAS.

Esse documento pactuou diretrizes comuns para os estados e Distrito Federal no sentido de definir ações, metas e resultados mais homogêneos a critério dos respectivos entes. Isso se constitui como referência essencial para elaboração dos Planos Estaduais de Assistência Social. Na priorização desses procedimentos, deve-se considerar a realidade regional, a abrangência, a capacidade financeira, permitindo a avaliação e o monitoramento dos resultados.

Outro momento também de construção coletiva é a revisão da NOB SUAS/2005. Ainda em percurso, esta envolve todos os atores, representantes de governo e sociedade civil, que direta ou indiretamente atuam na Política de Assistência Social, seja através das reuniões e fóruns, debates de discussão centralizados e ou descentralizados, seja por meio de consulta pública, consulta escrita aos entes federados na qual se mobilizam todos os trabalhadores da área, cada um debatendo em torno dos seus interesses e em prol da qualificação do SUAS e da gestão técnico-operativa dessa Política. Esse processo de revisão da NOB SUAS tem envolvido um longo debate de cada setor interessado (estados, municípios, governo federal, entidades, conselhos etc) e de todos os entes juntos.

Por fim, não menos importante, também estruturada em 2010, a Resolução no. 08 de 14 de julho de 2010, de suma importância, pois, além de ser o mais recente dentre os documentos que traduzem a descentralização nessa política, é o que deixa mais bem delineado o papel de cada um dos entes federados na relação federativa, no qual se destaca o papel dos estados.

Essa Resolução estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do Sistema Único de Assistência Social. Do Art 1º ao 9º, ela trata de aspectos da gestão de serviços que competem às três esferas de governo. No Art. 10, distingue, no inciso I, o que compete ao governo federal; no inciso II, aos estados e Distrito Federal; e, no inciso III, aos municípios. Estabelece instrumentos de gestão intergovernamental e o desenho da relação entre esses entes.

Posto isso, destaca-se o Inciso referente à gestão estadual como prerrogativa para as avaliações no próximo capítulo.

II - Caberá aos Estados:

- a. Divulgar para os municípios e CIB, os indicadores pactuados de desenvolvimento da gestão descentralizada do SUAS, das unidades e serviços ofertados, bem como as metas anuais com vistas à melhoria dos indicadores, com base em informações decorrentes do monitoramento.
- b. Apresentar nos Conselhos Estaduais de Assistência Social, os indicadores de desenvolvimento da gestão descentralizada do SUAS, das unidades e serviços ofertados, bem como as ações que serão desenvolvidas para se atingir as metas anuais pactuadas, relativamente a serviços de proteção especial ofertados pelo Estado em unidades públicas, quando for o caso.
- c. Comunicar, no prazo de um mês do recebimento, o Gestor Municipal, CMAS, CIB e CEAS sempre que houver inobservância das normativas do SUAS ou

descumprimento de pactuação nacional no alcance de indicadores de desenvolvimento de unidades e de serviços do SUAS de períodos anuais encerrados, por parte do município.

d. Informar, no prazo de um mês do recebimento, cada município que tem metas a cumprir no período anual em curso com informação sobre procedimentos e prazos.

e. Comunicar a qualquer momento, ao Gestor Municipal, CMAS, CIB e CEAS a ocorrência de inobservância das normativas técnicas do SUAS por parte de município, decorrente de fiscalização, auditoria ou denúncia, com informação sobre procedimentos e prazos.

f. Dar conhecimento ao Gestor Municipal da documentação necessária, caso o mesmo deseje contestar a comunicação recebida e informar do prazo de um mês para este procedimento.

g. Analisar e elaborar, no prazo de um mês do recebimento, parecer relativamente a justificativas de municípios que superaram a situação identificada e/ou entenderem não proceder ao comunicado, dando retorno formal ao gestor.

h. Realizar, no prazo de até dois meses da data da pactuação, o sorteio de municípios que cumpriram as metas estipuladas para o período anual anterior e que deverão ser visitados pelos Estados no período anual em curso, com base em critérios nacionalmente pactuados.

i. Elaborar cronograma de visitas aos municípios e revê-lo sempre que necessário.

j. Realizar visitas de acompanhamento e apoio técnico em todos os Municípios que não cumpriram as metas para o período anual encerrado e também aqueles que forem sorteados.

k. Realizar visitas de acompanhamento e apoio técnico em Municípios constantes do item 5, sempre que necessário.

l. Destacar as boas práticas e divulgá-las junto aos demais Municípios.

m. Participar das reuniões com equipes de acompanhamento, promovidas pelo MDS, com vistas ao aprimoramento da função de acompanhamento.

n. Promover a capacitação, realizar apoio técnico e, quando couber, financeiro aos Municípios, de forma a contribuir para o alcance das metas de cada período anual, para a superação de inobservâncias em relação às normativas do SUAS, sempre que couber, e para a divulgação das boas práticas.

o. Orientar e apoiar a elaboração do Plano de Providências dos Municípios.

p. Receber, analisar e emitir parecer técnico sobre Plano de Providências do Município e elaborar Plano de Apoio a este no prazo de 60 dias do recebimento.

q. Receber dos Municípios, conforme regularidade pactuada, informações sobre o cumprimento do Plano de Providências e registrar andamento do cumprimento do Plano de Apoio.

r. Prestar, semestralmente, informações à CIB sobre andamento do cumprimento do Plano de Providências por parte dos Municípios e encaminhá-las ao MDS na periodicidade pactuada.

s. Acompanhar a implementação e execução do Plano de Providências até a superação das situações que lhe deram origem.

t. Receber e analisar o relatório final dos Municípios acerca do cumprimento do Plano de Providências e emitir parecer técnico a ser encaminhado a CIB no prazo de 60 dias do recebimento.

u. Os itens 5 a 13, relativos às atribuições dos Municípios e Distrito Federal, se aplicam ao Estado sempre que se tratar de situações que exijam elaboração de Plano de Providências. Onde se lê Estado leia-se União; onde se lê Município, leia-se estado; onde se faz referência ao CMAS entenda-se CEAS e onde se faz referência à CIB, leia-se CIT. (Resolução no. 08 de 14 de julho de 2010 da CIT)

Essa Resolução visa uniformizar os procedimentos estaduais, uma vez que o tamanho, a capacidade institucional, a quantidade de municípios, as peculiaridades geográficas, políticas, culturais, sociais e econômicas dos estados brasileiros apresentam uma realidade muito diversificada a ser considerada na gestão da Assistência Social. Tais fatores impõem

adequações, estrutura, orçamento e dinâmicas administrativas próprias, o que resulta num impacto na competência estadual da Política de Assistência Social.

CAPÍTULO 2 - O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA GESTÃO DO SUAS

2.1 BREVE PANORAMA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro é uma das 27 unidades federativas do Brasil e está situado na porção leste da Região Sudeste, tendo como limites os Estados de Minas Gerais (norte e noroeste), Espírito Santo (nordeste) e São Paulo (sudeste), como também o Oceano Atlântico (leste e sul). Ocupa uma área de 43.766,6 km², sendo sua capital a cidade do Rio de Janeiro. Constitui-se de 92 municípios, a maioria de pequeno porte.

Tem uma população de 15.180.636 habitantes segundo dados do IBGE, censo 2010, e seus municípios mais populosos são: Rio de Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Niterói, São João de Meriti, Campos dos Goytacazes, Petrópolis, Magé, Volta Redonda, Itaboraí, Macaé, Mesquita, Cabo Frio e Nova Friburgo.

Sua região metropolitana constitui-se na segunda maior área metropolitana do Brasil e terceira da América Latina. Segundo dados IBGE 2008, só nesta área concentram-se 11.812.482 habitantes nos seguintes municípios: Tanguá, Seropédica, São João de Meriti, São Gonçalo, Rio de Janeiro, Queimados, Paracambi, Nova Iguaçu, Niterói, Nilópolis, Mesquita, Maricá, Magé, Japeri, Itaguaí, Itaboraí, Guapimirim, Duque de Caxias e Belford Roxo.

Essa região tem um impacto importante na economia do Estado e do país, reúne, atualmente, os principais grupos nacionais e internacionais do setor naval e os maiores estaleiros do país, o qual detém 90% da produção de navios, como também nela se concentram grandes e importantes empresas na área de Petróleo e gás.

O estado como um todo conta com uma divisão administrativa de 8 regiões, a saber: Região metropolitana, região noroeste-fluminense, região norte-fluminense, região serrana, região de baixadas litorâneas, região médio-paraíba, região centro-sul-fluminense e região costa verde.

Grande parte da economia do Estado do Rio de Janeiro se baseia na prestação de serviços, tendo ainda uma parte significativa de indústria e pouca influência no setor de agropecuária.

Registra-se que 62,1% do seu Produto Interno Bruto, PIB, representa a prestação de serviços em áreas como telecomunicações, audiovisual, tecnologia da informação (TI), turismo, turismo de negócios, ecoturismo, seguros e comércio. Em seguida, com 37,5% do

PIB, vem a indústria – metalúrgica, siderúrgica, gás-química, petroquímica, naval, automobilística, audiovisual, cimenteira, alimentícia, mecânica, editorial, têxtil, gráfica, de papel e celulose, de extração mineral, extração e refino de petróleo. As indústrias química e farmacêutica também ocupam papel de destaque na economia fluminense.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no bairro de Manguinhos, é o maior laboratório público da América Latina e um dos maiores do mundo, ocupando posição de destaque na pesquisa de remédios para diversas moléstias. A Ceras Johnson, fabricante de inúmeros produtos de limpeza e desinfetantes, também tem sede no Rio de Janeiro, entre outras empresas que atuam no setor.

A agropecuária responde por 0,4% do PIB fluminense, e apoia-se quase que integralmente na produção de hortaliças da Região Serrana e do Norte Fluminense. No passado, a cana-de-açúcar e, depois, o café já tiveram considerável impacto na economia do estado.

O Estado do Rio de Janeiro é a segunda maior economia do Brasil, perdendo apenas para São Paulo, e a quarta da América do Sul, tendo um PIB superior ao do Chile, com uma participação de 15,8% no PIB nacional.

No campo educacional, o estado possui um bom número de universidades federais do Brasil, sendo elas: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), maior universidade federal do país, Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). As demais, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), Universidade Estadual da Zona Oeste (Uezo) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf), também possuem grande destaque e são mantidas pelo Estado.

De acordo com dados do IBGE, em 2000, o Rio de Janeiro era o terceiro Estado brasileiro por número de pessoas acima de 15 anos alfabetizadas, com apenas 6,6% de sua população nessa faixa etária analfabeta. O Estado estava atrás apenas do Distrito Federal (5,7%) e de Santa Catarina (6,3%). Dados divulgados pelo mesmo instituto, em 2008, indicam que o Rio de Janeiro é hoje o segundo Estado do Brasil por número de pessoas acima de 15 anos alfabetizadas, com apenas 4,3% dessa sua população analfabeta, perdendo apenas para o Distrito Federal. Entretanto, em relação ao índice de analfabetos funcionais (14,4%), o Estado perde para o Distrito Federal (10,9%) e para São Paulo (14%), ficando na terceira posição na lista.

A pujança cultural do Estado está espelhada principalmente na capital, a cidade do Rio de Janeiro.

O Estado tem uma importante vocação e estrutura turística por conta de suas belezas naturais e de sua cultura, sendo os principais municípios que se destacam neste campo: Rio de Janeiro, Angra dos Reis, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Nova Friburgo, Penedo (distrito de Itatiaia), Paraty, Petrópolis, Rio das Ostras, Saquarema, Teresópolis, entre outros. (IBGE e Fundação CIDE, 2010).

No que se refere à Política de Assistência Social, trabalha-se com a totalidade dos 92 municípios: 56 de pequeno porte, 13 de médio porte, 21 de grande porte e 2 metrópoles, Rio de Janeiro e São Gonçalo.

Todos os municípios fluminenses estão habilitados para a Gestão da Política de Assistência Social: 61 em Gestão Básica, em sua maioria os de pequeno porte, e 31 em Gestão Plena.

O Estado do Rio de Janeiro é o único estado da Federação que tem pelo menos dois CRAS em todos os seus municípios, e conta, atualmente com 87 CREAS em 47 municípios, com previsão de ampliação até 2013. Para conhecer melhor a capacidade institucional deste território brasileiro, estuda-se o órgão responsável pela implementação do SUAS.

2.2 SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS (SEASDH)

A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro – SEASDH é um órgão do poder executivo estadual que representa e identifica este ente federado frente ao SUAS- Sistema Único de Assistência Social e perante os demais entes federais nas relações intergovernamentais nesse processo de descentralização da política pública. Trata-se do órgão gestor para dar cumprimento, no seu âmbito de ação, à Política Pública de Assistência Social no Estado.

A Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro³⁶ divide espaço dentro da estrutura administrativa da Gestão estadual com outra política. O atual desenho dessa secretaria reúne duas grandes pastas do Poder Executivo brasileiro: Assistência Social e Direitos Humanos, e ambas atuam no sentido de garantir os direitos sociais e humanos. Se, por um lado, isso é questionável, por uma série de fatores conceituais, políticos, administrativos, por outro é expressão do exercício da autonomia por parte dessa instância de governo, que, dentre suas condições e liberdade político-administrativa, decidiu por assim se constituir, o que possibilita, facilitar tecnicamente um trabalho intersetorial .

³⁶Compondo os 59% dos Estados brasileiros que se organizam em conjunto com outras políticas setoriais, Fonte: Censo SUAS 2010/SAGI/MDS

Seus dois eixos de ação se encontram então em subsecretarias específicas. a Subsecretaria de Direitos Humanos, atua na perspectiva da implantação e fortalecimento das políticas de segmentos como: de idoso, pessoa com deficiência, mulher, igualdade racial, igualdade religiosa, direitos difusos e coletivos, segurança alimentar e juventude, segurança e proteção à vida. Esses temas, transversais à Política de Assistência Social, somam e potencializam a responsabilidade do Estado frente a garantia dos direitos socioassistenciais. A Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão, coordena, regula, assessora, capacita, cofinancia e se responsabiliza em seu âmbito de ação, pelas ações e serviços socioassistenciais pertinentes ao Sistema Único de Assistência Social.

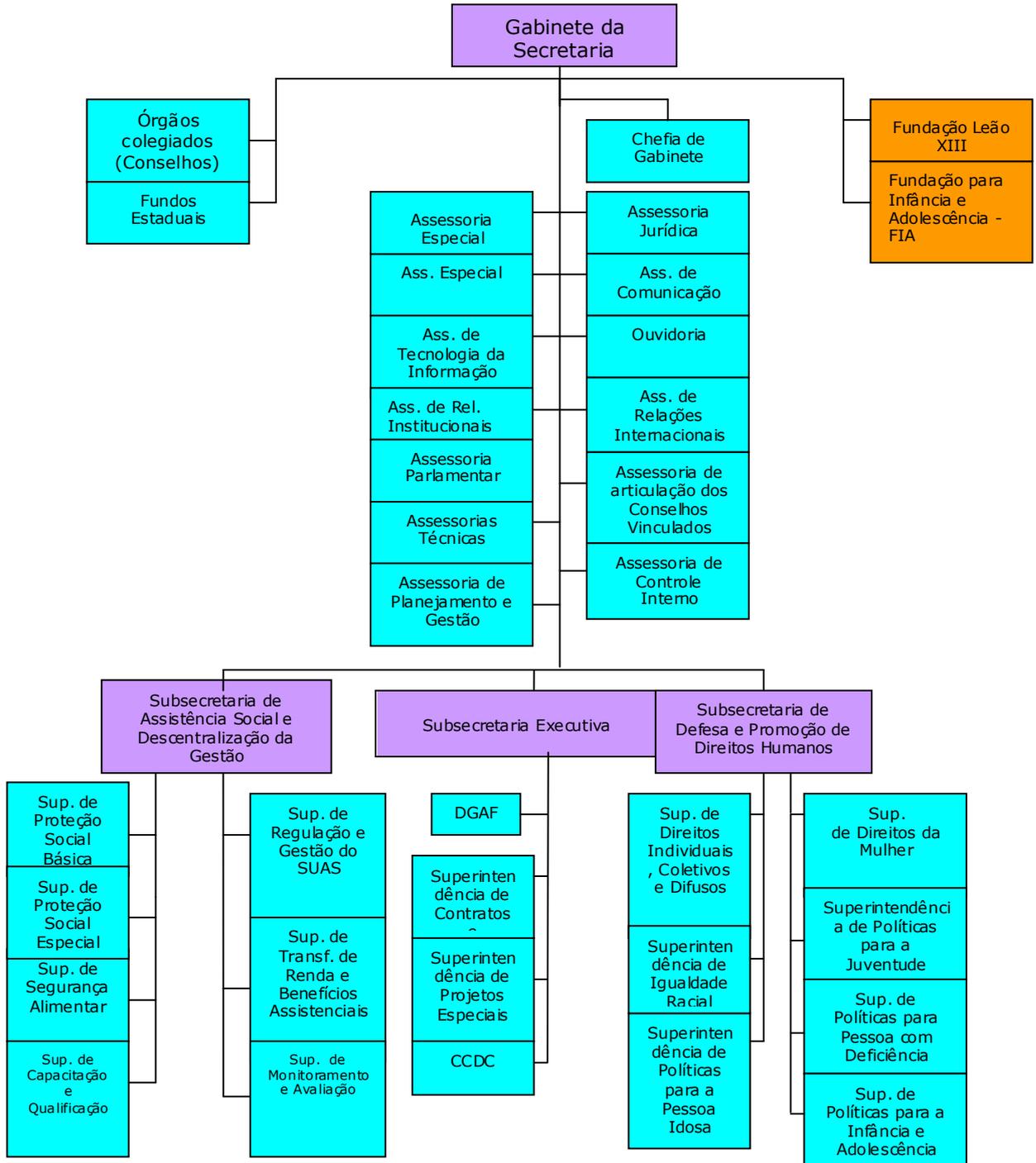
A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos- SEASDH, apresenta; conforme consulta documental e entrevistas, nas últimas gestões, ou seja, de 2003/2006, 2007/2010 e atual 2011; o desenho prescrito para a Política de Assistência Social, o que demonstra uma decisão em preservar as orientações e prescrições da LOAS e posteriormente do SUAS, especificamente no que se refere às atribuições e ações do setor responsável por sua execução, neste caso, a Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão.

Considerando esse um ambiente político importante, palco de negociações em períodos eleitorais, e ainda embrenhado por um rescaldo político clientelista e assistencialista, como também estando ciente dos impactos que tais interferências causam na condução e desenvolvimento de um trabalho como ocorre em qualquer outra política social importante na cultura político-partidária deste país, este aspecto se mostra de relevante importância haja vista a jovialidade da Assistência Social enquanto Política Pública. Isso mostra que este tema vem se legitimando como política pública garantidora de direitos não só nos ambientes técnico-administrativos, mas também nos político-partidários, ainda que por força de Lei. Situação esta que mostra o avanço da Institucionalidade da Política de Assistência Social.

Apresenta-se na sequência o organograma da SEASDH e, em sua estrutura organizacional nas duas áreas de atuação, seus principais programas. Ressalta-se que o organograma, a cada troca de Gestor, sofre alterações, seja nos momentos de transições políticas pelas eleições programadas, seja por mudanças para adequações e arranjos políticos, mudando, com isso, boa parte dos atores e, às vezes, da dinâmica, fluxo e desenho institucional interno.

O desenho oficial da organização da Secretaria nem sempre é o desenho efetivo na prática, uma vez que na realidade se opera outra estrutura administrativa para ocorrer o real funcionamento da máquina, considerando adequações de pessoal, de espaço físico e de cargos e funções da atual gestão, iniciada em 2011.

Figura – Organograma da SEASDH



Fonte: SEASDH/SSASDG-2011

No organograma do Estado, ainda estão vinculadas a esta Secretaria de Estado duas grandes e importantes Fundações: a FIA-Fundação para Infância e Adolescência e a Fundação Leão XIII, além da administração de Fundos especiais e Conselhos de direitos das Políticas de segmentos, retratadas anteriormente, incluindo a Política antidrogas.

Cabe aqui uma observação sobre tais Fundações, as quais se constituem aparatos que poderiam potencializar a Assistência Social no Estado de forma considerável; porém o reordenamento político-institucional necessário para isso requer uma compreensão política, técnica e cultural do Sistema Único de Assistência Social, séria, republicana, ética e sobretudo com capacidade de decisão, o que está acima dos Secretários de Estado. Estas Fundações deveriam ser absorvidas técnica, política e administrativamente, no entanto, a lógica da política partidária impede essa institucionalização.

A Fundação para a Infância e Adolescência, FIA-RJ, é um órgão da administração indireta do Governo do Estado do Rio de Janeiro, vinculada à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). Atua na formulação de políticas públicas de garantia de direitos na área da infância e adolescência, bem como implementa e articula serviços e ações de proteção social, de natureza especial, no âmbito da média e alta complexidade, essencialmente voltados para crianças e adolescentes que se encontram com seus direitos violados e ou ameaçados. Garante direitos, sob a ótica da proteção integral, cujos marcos legais são: as Constituições Federal e Estadual, a Lei Federal nº 8.069 (ECA), e a Lei Federal nº 8.742 LOAS.

A Fundação Leão XIII atua como órgão executor das políticas de assistência social do Estado do Rio de Janeiro, exercendo as funções de gerenciamento, coordenação de programas e projetos sociais, articulando e / ou implementando serviços assistenciais de âmbito regional ou local no que for necessário, quando constatado não atendimento da demanda pelos municípios.

Tais Fundações, importantes e históricas na “Assistência Social” do Estado, funcionam como órgãos técnicos, com o objetivo de formular, implantar e executar, no que concerne atualmente a ações previstas em cada uma nas Proteções afiançadas da Política de Assistência Social no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Essas fundações, segundo Gestores entrevistados, configuravam o que era a Assistência Social pelo Estado antes do SUAS.

São Instituições político-administrativas de grande valor financeiro e institucional, muitas vezes usadas para negociações político-partidárias, por isso a dificuldade concreta do porquê ainda não se procedeu ao reordenamento institucional necessário à adequação ao SUAS. Isso demonstra total desacordo com os direitos garantidos no novo panorama legal, embora caiba o registro de que ambas, em suas frentes de trabalho na área social, concretizaram um longo e respeitável serviço de atendimento à população do Estado que vive em situação de risco social.

No final da Gestão 2007/2010, período pré-eleitoral para Governo de Estado, houve mudanças de Gestão, saindo a Secretária de Estado Benedita da Silva e entrando o Secretário Ricardo Henriques. Nesse curto período, final de gestão, mobilizaram-se esforços no sentido de provocar esse reordenamento institucional e um replanejamento no sentido de fortalecer ações programáticas na área do “desenvolvimento” social, com um viés muito forte de articulação com as demais políticas sociais e econômicas. A proposta era redimensionar, qualificando a Institucionalidade da Secretaria, com a possibilidade de readequar funções, expertises, quadros técnicos e ações próprias do setor, inclusive com proposta de concurso público. E, dentre essas mudanças, iniciou-se um processo de replanejamento interno no sentido de reordenar as Fundações para a lógica e diretrizes legais do SUAS. No entanto o desenho político-partidário que se configurou com as eleições de 2010 mudou o rumo da história e, mais uma vez, mudaram-se os atores que decidem as prioridades de cada condução político-administrativa.

O quadro seguinte apresenta os principais programas e projetos vinculados aos setores diretos da Secretaria, não apresentando aqui os demais de responsabilidade de execução da FIA e da Fundação Leão XIII.

Quadro 3 - Programas e projetos desenvolvidos na SEASDH/2010

PROGRAMAS E PROJETOS DA SEASDH
Assistência social
Proteção Social Básica
1. Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF /CRAS
2. Programa Bolsa-Família
3. Benefício de Prestação Continuada
4. PROJOVEM Adolescente
5. Programa Trabalho Protegido na Adolescência – PTPA/FIA
Proteção Social Especial
6 Programa de Atendimento Especializado - PAEFI/CREAS
7. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

8. Programa de Clínicas populares
9. Abrigo Cristo Redentor
Segurança Alimentar e Nutricional
10. Programa Restaurante Popular
Direitos Humanos
Defesa da Vida e Proteção a Pessoas Ameaçada
11. Programa de Proteção a Vítimas e testemunhas ameaçadas – PROVITA
12. Programa de Proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte- PPCAM
13. Programa de proteção a defensores de direitos humanos – PPDDH
Promoção à memória e diversidade do conhecimento
14. Programa de educação em direitos humanos
15. Projeto de documentação e preservação da memória
16. Projeto de reparação de ex-presos políticos entre o período de 1964-1979
Promoção da Pessoa Humana e acesso à Justiça
17. Programa Justiça Comunitária
18. Programa de apoio às ações de atenção aos refugiados
Defesa da Integridade Humana e combate à tortura
19. Projeto de apoio às ações de combate à tortura e às violações de direitos humanos
20. Programa de apoio às ações de erradicação do trabalho escravo
21. Projeto Balcão de direitos e conflito no campo
22. Programa de apoio às ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas
23. Programa de enfrentamento a exploração e a violência sexual contra crianças e adolescentes – PAIR
Segurança Pública com Cidadania
24. Programa nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI
25. Projeto de Proteção a jovens em território de vulnerabilidade – PROTEJO
26. Projeto Espaços Urbanos Seguros – PEUS
27. Programa mulheres da Paz
28. Programa UPP social
Direitos individuais, Coletivos e Difusos
29. Programa Rio sem homofobia
Igualdade Racial
30. Projeto Farol/PLANSEQ
31. Projeto Telecentros
Idoso
32. Programa Viver Melhor
33. Projeto Centro Integrado de Atenção e Prevenção à violência contra a pessoa idosa
Juventude
34. Programa Centro de Referência da Juventude - CRJ

Fonte: SEASDH/SSASDG-2010.

2.2.1 Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão (SSASDG) – estrutura de gestão do SUAS

Para além das condições históricas, estruturais, políticas e logísticas da Secretaria, atém-se às ações em que se circunscrevem a Assistência Social nesta Secretaria após a implantação do SUAS, portanto referendando-se à Subsecretaria de Assistência Social e

Descentralização da Gestão, departamento que de fato responde e atua por esta Política Pública, objeto desta pesquisa. Tal setor está organizado conforme o desenho de gestão previsto para a gestão da Assistência Social, ou seja, organiza-se em três Superintendências :

- Superintendência de Gestão do SUAS, que além desta função de Gestão do SUAS³⁷ propriamente dita, abarca a gestão do trabalho, o monitoramento e avaliação e a vigilância social;
- Superintendência de Proteção Social Básica: que, para além dos serviços e projetos desta área, inclui os Programas de transferência de renda (PBF – Programa Bolsa-Família e BPC – Benefício de Prestação Continuada); e
- Superintendência de Proteção Social Especial e toda a estrutura e composição administrativa para dar conta dos serviços, programas e projetos de média e alta complexidade.

Além desses setores ligados diretamente a essa Subsecretaria, ela também atua no sentido de dar todo o suporte técnico-administrativo para o devido funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social, assim como dar apoio e suporte às Conferências Municipais e se responsabilizar pela Conferência Estadual. Também lhe compete fazer funcionar a CIB³⁸ – Comitê Intergestor Bipartite, com todas as representações legais para pactuações, e estabelecer articulação e apoio, no que couber, para o desempenho e funcionamento do COEGEMAS.

Essa Subsecretaria, dentro da estrutura organizacional da Secretaria, conta com outros setores de fundamental importância para o exercício de suas funções que são os setores da área meio, como planejamento, orçamento, contratos, convênios e administração.

Tem ainda a responsabilidade pelo Fundo e o Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro, criados pela Lei 2554 de 14 de maio de 1996, e a regulamentação do Fundo pelo Decreto nº 24.301 de 22 de maio de 1998. Atende as

³⁷ A estrutura de Gestão Financeira e orçamentária, que em alguns estados compõe a Gestão do SUAS, neste, em se tratando de um Setor estrutural, dá suporte para toda a Secretaria, constitui-se, neste caso, em uma Subsecretaria que atende também à Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão.

³⁸ As CIBs são instâncias estaduais destinadas à interlocução de gestores, constituídas por representantes do estado e dos municípios, que representam os interesses e as necessidades do estado referentes à Política de Assistência Social. Sua finalidade é negociar e pactuar sobre aspectos da organização e gestão do Sistema Estadual de Assistência Social, considerando as deliberações do CEAS, a legislação vigente e as orientações da CIT e do CNAS. Todas as suas pactuações devem ser encaminhadas e apreciadas no CEAS e nos CMAS.

exigências primeiras quanto às responsabilidades de Estado definidas no Art. 13 da Lei 8742/1993 -LOAS bem como as prerrogativas expressas no Art. 30 da referida LOAS, como ter o Fundo, o Conselho e o Plano Estadual de Assistência Social, além de alocar recursos próprios no Fundo. O estado tem correspondido a esses requisitos. Segundo o gestor que atuou no período da implantação do SUAS, o Rio de Janeiro, se não foi o primeiro, foi um dos primeiros que se habilitou em Gestão Plena, por atender de pronto com todos os requisitos³⁹ necessários já descritos anteriormente.

Para além dessas exigências, é importante ressaltar as características desse órgão a fim de perceber a capacidade institucional frente às normativas legais do SUAS.

Optou-se por apresentar a estrutura de gestão, identificando as características desse estado, considerando nela o organograma, a estrutura administrativa, a situação de recursos humanos, o financiamento, a regulação e o monitoramento de forma mais geral para dar maior atenção a responsabilidades específicas do Estado na descentralização da Assistência Social, como a gestão dos serviços e programas e suas relações intergovernamentais.

As iniciativas desse órgão estadual pertinentes às exigências nacionais de gestão do SUAS apresentam êxito em alguns parâmetros e dificuldades em outros.

2.2.1.1 Estrutura administrativa

A Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão (SSASDG) conta com um número ainda insuficiente de profissionais de apoio técnico na gestão do SUAS e da Política, atua num espaço físico próprio, razoável. Desde junho de 2009, situa-se no Prédio da Central do Brasil, em cerca de 15 salas para os serviços técnico-administrativos de responsabilidade do Estado, equipadas com computadores, impressoras, máquinas Xerox, scanners e, à disposição, datashow, televisão e acesso a sistemas via internet, rede de comunicação e sistema de avaliação e monitoramento informatizado. Há um auditório compartilhado com os demais setores e ações da Secretaria.

³⁹Ver PNAS/2004, item 2.3 das responsabilidades e requisitos necessários à habilitação dos Estados, p.110.

Outros setores da área meio dão suporte e apoio e, em geral, funcionam bem, tal como o setor de Informática e sistemas e o setor de transportes⁴⁰ da Secretaria. Além desses, existem importantes conquistas na área de telecomunicação, que se constitui em telefonia móvel, incluindo Smart Fone, com um sistema *on line* de acompanhamento dos serviços. Essa estrutura tecnológica apóia e agiliza o trabalho de assessoria e monitoramento nos municípios, durante as visitas institucionais.

A estrutura administrativa da SEASDH, especificamente a Gestão do SUAS no Estado do Rio de Janeiro, ocorre de forma centralizada pelas suas condições geográficas, diferente de outros estados, pois não se trata de um dos maiores entes da Federação em extensão territorial, com apenas 92 municípios. Ainda assim, trabalha com o critério de regiões adotado pelo próprio Governo a fim de facilitar a organização do trabalho.

Existem, neste tocante, alguns Estados com estruturas administrativas de sua Gestão descentralizadas como forma de organizar-se considerando o grande número de municípios, longas distâncias, ser um Estado de grande extensão territorial e com regiões de difícil acesso. Isso para que possa trabalhar com a divisão regional definindo regiões composta de municípios por proximidade geográfica e estabelecer uma dinâmica melhor na administração de suas ações.

Vale ressaltar que a divisão regional é um recurso que é considerado por diversas políticas sociais e expressa algumas singularidades no trabalho intersetorial, especificamente em se tratando da saúde e educação, porque cada uma dessas Políticas estabelece uma divisão regional⁴¹ diferenciada, no Estado ou no município, pois consideram condições inerentes ao funcionamento e as especificidades de seus trabalhos. A lógica da divisão regional e regionalização entre as políticas sociais é diferenciada. Tal situação, diante de um trabalho conjunto, exige um esforço maior para adequações que garantam a cobertura da região e ou dos municípios que querem ser atingidos em conjunto pelas três políticas sociais. Isso não é tão simples, pois a saúde e a educação, diferentemente da Assistência Social, têm atribuições de execução direta pelo Estado e se organizam por regionais administrativas, na perspectiva da

⁴⁰O transporte é um setor vital para a execução do trabalho de acompanhamento e assessoria dos serviços e programas desta instância de governo, uma vez que, parte principal e importante deste trabalho de estado é a visita de assessoria e monitoramento aos municípios.

⁴¹Ao tratar de divisão regional nas políticas sociais, aqui me refiro à distribuição geográfica de áreas de abrangência e atuação de determinada política pública, por facilitar a organização técnico-administrativa da gestão, conforme o Mapa – Divisão Regional da Assistência Social no Rio de Janeiro, na página seguinte.

regionalização ou Coordenadorias, ou pólos de gestão e serviços descentralizados, o que envolve hierarquias, outros atores e outras relações que devem ser consideradas.

Tal fato pode ser exemplificado no acompanhamento Intersetorial da gestão do Programa Bolsa Família, que necessariamente envolve a saúde e a educação no acompanhamento do estado todo, somados ao Planejamento e a Secretaria de Trabalho.

A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos não exerce serviços regionalizados de média e alta complexidade como prevê a NOB/SUAS 2005. Segundo entrevista da atual gestão, isso ocorre por decisão política da Gestão ao entender a importância do Serviço de Média Complexidade ter referência local. Em função disso, existe um planejamento já orçado, segundo a gestão da SEASDH, para que, até 2013, todos os municípios do Estado tenham pelo menos um CREAS, e, no que se refere à Alta Complexidade, há ações e atendimentos do Estado ocorrendo por meio dos convênios das Fundações ligadas a SEASDH: FIA e Fundação Leão XIII.

Mapa - Divisão Regional da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: SSASDG/SEASDH-2010

2.2.1.2 Recursos humanos

Este é um aspecto em que o Estado do Rio de Janeiro não avançou, na opinião de todos os gestores entrevistados. A SSASDG, e por que não dizer a SEASDH, em suas relações de trabalho, tem vínculos por meio de cargos comissionados em quase 100% do quadro técnico de sua estrutura; poucos são os funcionários efetivos, quase sempre cedidos de outras Secretarias, ou senão alguns funcionários terceirizados, também com contratações precárias. Embora esta seja uma realidade atenta aos olhos da Gestão do SUAS, ao considerar que os três Gestores entrevistados relataram ter feito estudos de necessidade de pessoal e montar processos de concursos, com plano de cargos e salários, sem, no entanto, terem alcançado êxito. Superar esse problema envolve decisões de alto escalão por ter impactos orçamentários e políticos importantes.

Segundo um dos entrevistados que atuou no Estado antes e durante a implantação do SUAS, este é um assunto que retrata o quanto essa Política ainda é relegada a segundo plano pelos Políticos. Por não haver um quadro efetivo de funcionários, mais facilmente se utiliza a máquina pública em favor das demandas políticas, deixando “o secretário e a própria Política Pública vulneráveis”, uma vez que, a cada período eleitoral, mudanças ocorrem e todo um investimento de capacitação e de construção do quadro técnico se perde. Isso é frequente nos municípios também.

Trata-se de um assunto muito sério em se tratando da Política de Assistência Social uma vez que sua fundamental tecnologia é a mão de obra especializada.

O capital principal da Política de Assistência Social são os trabalhadores sociais de nível superior e médio, que, capacitados e qualificados, conduzem um considerável aporte técnico-operacional que faz essa política se materializar.

A SEASDH atualmente, apesar de ter todo o quadro composto por profissionais qualificados, de nível superior (assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, pedagogos, analistas de sistema, administradores, advogados, entre outros) e profissionais de suporte administrativo, para as competências de assessoria, capacitação e gestão do SUAS, tem um quadro de profissionais ainda insuficiente. Além disso, são estes os mesmos profissionais que atuam enquanto estado em situações de calamidades e emergências nos municípios, deixando descobertas suas funções e demandas primeiras.

Aspectos conceituais, teóricos, metodológicos, sociais, culturais e políticos devem ser considerados para a devida implementação da Proteção social no Brasil. Ressalta-se que o capital humano se constitui como o principal capital da Política de Assistência Social, com escalação privilegiada nessa arena, e não está tendo a devida atenção por parte dos gestores estaduais e municipais dessa Política. Esse fato é constatado em todos os Censos do SUAS feitos pelo MDS, assim como pela MUNIC/IBGE.

A política de recursos humanos na SEASDH constitui-se atualmente como a principal dificuldade a ser enfrentada segundo as entrevistas dos gestores e da representação do COEGEMAS.

Obter um quadro de pessoal efetivo, conforme a NOB SUAS/RH, correspondente às necessidades dos setores do órgão gestor, e dos equipamentos públicos descentralizados, se houver, com base em estudos e planejamento adequado é um desafio administrativo. Este é um compromisso que os Estados assumem no Pacto de Aprimoramento de Gestão dos Estados e Distrito Federal de 2011, entre eles o Rio de Janeiro, considerando as prioridades nacionais, haja vista que, nos últimos três anos, 20 dos 27 estados⁴² não realizaram nenhum tipo de concurso para profissionais dessa área, de nível médio ou mesmo superior.

Tais prioridades são relacionadas pelo FONSEAS (Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social) no documento que trata da Revisão das prioridades Nacionais do Pacto de Aprimoramento da Gestão de Estado e do Distrito Federal, apresentado pelo FONSEAS para apreciação e pactuação na CIT (Comitê Intergestor Tripartite) em 18 de novembro de 2010.

2.2.1.3 Financiamento

Este item é um dos aspectos importantes que caracterizam a Institucionalização de uma política. Constitui, nesse caso, uma das prerrogativas descritas nas normativas e leis pertinentes à Assistência Social citadas: Art. 195 da CF, Art. 13 da LOAS, e especialmente o Art. 30 da LOAS, que também trata da alocação de recursos financeiros, fonte própria do estado no Fundo Estadual de Assistência Social, para além dos compromissos assumidos com a Resolução no. 05 da CIT. Isso reflete um avanço no trato dessa Política Pública em vários aspectos, incluindo a gestão financeira e orçamentária. Para além disso, é necessário, no que se refere a esse assunto, comprovar

⁴² Fonte: Síntese Censo Gestão estadual 2010-GCSVS-DGSUAS/MDS

o acompanhamento e controle do Conselho Estadual, demonstrado através do Relatório Anual de Gestão e do relatório de execução do Plano de Assistência Social.

Ao referir-se à gestão financeira e orçamentária dessa Política, alguns instrumentos operacionais e legais são analisados. Considera-se primeiramente se há CNPJ próprio do Fundo Estadual de Assistência Social⁴³, se este funciona como unidade orçamentária, se existe autonomia na sua gestão, se o ordenador de despesas é o próprio Secretário da pasta ou alguém direto da gestão do SUAS, se há cofinanciamento das proteções sociais, quais os trâmites administrativos para sua execução, se existe recurso destinado a benefícios eventuais e se existem instrumentos regulatórios, definindo critérios de partilha, modalidades e forma de repasse para o cofinanciamento do Estado aos municípios. Nesse item, o Estado do Rio de Janeiro, em sua estrutura para Institucionalização do SUAS, cumpre com todos os requisitos.

Quanto aos aspectos do cofinanciamento dessa Política, salienta-se que o Governo Federal, em relação à transferência de recurso aos municípios, estabelece pisos⁴⁴ de proteção social para a transferência de recursos financeiros destinados aos serviços de assistência social. Isso supera a prática anterior baseada em valores per capita, pois propõe que essa relação de financiamento se oriente pelas necessidades e não foque no necessitado. Assim sai da demanda do indivíduo para o componente coletivo do quadro de vulnerabilidade social, sai do foco do pobre para focar no cidadão de direitos.

A concepção financeira indicada na NOB/SUAS/2005 é de piso compartilhado, em que se define, baseado nos custos dos serviços, um percentual de participação de cada esfera de governo. No entanto, na realidade atual, no nível nacional, não é isso que ainda ocorre. Até pouco tempo, apenas 6 estados cofinanciavam as ações nos municípios, e cada município, ainda, coloca o valor que consegue estabelecer dentro de suas negociações político-administrativas. Contudo, para análise de custos médios desse indicador nacional, o que prevalece realmente é o repasse da União, que para muitos municípios brasileiros é a única fonte ainda possível de se empregar nessa área.

Além da lógica do piso, a transferência para serviços de ação continuada via fundos estabelece uma nova relação de transferência de recursos equitativa,

⁴³Atualmente só 70% dos Estados possuem. Fonte: Síntese Censo Gestão Estadual, 2010, GCSVS – DGSUAS/MDS

⁴⁴Os pisos definidos na NOB são: Piso Básico Fixo, Piso Básico de transição, Piso básico variável, piso fixo de média complexidade, piso de transição de média complexidade, piso de alta complexidade I e II. Para maiores detalhes ver NOB/SUAS/2005, da gestão financeira, item II sobre os critérios de partilha, p. 143.

respeitando-se as autonomias federativas, instituindo mecanismos tecnológicos e informatizados de prestação de contas, de forma assídua e constante, uma vez que rompe com a exigência da certidão negativa de débito no INSS, o que impedia o repasse a muitos municípios, comprometendo assim a premissa da ação continuada dos serviços socioassistenciais.

A Assistência Social, como qualquer outra política pública, precisa de recursos para suas ações, as quais devem pressupor um planejamento físico e financeiro, normalmente expresso em importantes instrumentos da administração pública, que são o PPA, Plano Plurianual, no qual se planejam as ações governamentais a médio e longo prazos; a LDO – Lei de diretrizes Orçamentárias, prevista no art.165 da CF, a qual deve eleger prioridades, metas e estabelecer limites de receita e despesa de cada ano, orientando a elaboração da LOA- Lei Orçamentária anual. Esta explicita as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas, prevendo todos os fatos referentes a todas as despesas anuais.

Tais instrumentos, enquanto artifícios técnicos e legais da administração pública, representam e expressam uma definição clara de prioridades de atuação em cada área, pois este é um processo na prática de muita disputa e controle político. Isso demanda, bem expressada pela gestão federal, uma ênfase na relação planejamento e orçamento que certamente impacta na operacionalização dos programas e ações.

Um exemplo dessa situação é o repasse automático fundo a fundo, difícil de ser implementado pelos Estados, bem como o valor do piso a ser transferido. Isso envolve detalhes legais e administrativos de alto impacto financeiro a médio e longo prazos, e estes são estritamente calculados dentro dos respectivos orçamentos, ocasionados pelo limite de disponibilidade de recursos ou, em algumas situações, delimitados pela prioridade ou não prioridade na agenda política a depender do nível de compreensão dos Governadores sobre essa Política, bem como do “peso” político dos Secretários de Estado, o que determina capacidade de persuasão e decisão política.

Outro hábito financeiro é “a manutenção dos fundos de solidariedade, aplicando a verba orçamentária na função programática 08, relativa à Assistência Social, fora da gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e fora da gestão do Conselho Estadual com aplicação direta, muitas vezes pela primeira dama” (SPOSATI, 2006, p.114). Isso

ainda ocorre nos Governos Estaduais⁴⁵, por não haver “decisão política” para se reordenar essa função.

Consideradas tais questões, cabe ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro tem suas conquistas, é apenas um dos 7 (sete) estados brasileiros que cofinanciam⁴⁶ 100% dos seus municípios e, em se tratando de PAIF, desde 1999, antes mesmo da implantação efetiva do SUAS.

Segundo documentos e informações coletadas com os gestores entrevistados, a Gestão do SUAS no Governo Estadual do Rio de Janeiro não tem como premissa executar ações diretas à população. Diferente da saúde e da educação, a função dessa gestão é de fato a de coordenar, formular e implementar a Política estadual de Assistência Social em consonância com o SUAS, assessorando, capacitando, cofinanciando e monitorando as ações que ocorrem por princípio Constitucional no território, jurisprudência e responsabilidade municipal.

Suas responsabilidades de cofinanciamento em serviços regionalizados⁴⁷ ou cooperados, se houver, serão definidas e reguladas na CIB e no CEAS, quando tais propostas se operacionalizarem frente às demandas instaladas, o que ainda não é realidade neste estado.

O Rio de Janeiro, além de cumprir com todos os critérios legais descritos acima, se não foi o primeiro estado a cofinanciar a Assistência Social, foi um dos pioneiros em transferir recursos fundo a fundo ainda que de forma convenial para a execução por parte dos municípios de serviços socioassistenciais, especificamente para fazer funcionar o PAIF (Programa de Atendimento Integral a Família), Programa este criado por esse estado, e ao PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), ambos incorporados posteriormente à Política Nacional, mas funcionando no estado desde 1999⁴⁸.

Dentro do processo da administração pública, a SEASDH só conseguiu efetivar o repasse automático fundo a fundo no final de 2010, por meio do Decreto RJ 42.725 de 29 de novembro de 2010, superando a relação⁴⁹ convenial. Essencialmente burocrática, esta travava o repasse aos municípios interferindo na execução descentralizada dos

⁴⁵Dentre eles o Rio de Janeiro.

⁴⁶Fonte: Síntese Gestão estadual -2010 – GCSVS/DGSUAS/MDS

⁴⁷Este assunto na Política de Assistência Social pode ocorrer por conta de necessidade de serviços de média e alta complexidade, envolvendo regiões e ou consórcio de municípios agrupados por demandas afins.

⁴⁸Informação esta confirmada pelos Gestores de 2003/2006 e 2007/2011.

⁴⁹Tal situação demandava da equipe técnica um tempo e uma habilidade administrativa que impactava nas atribuições de acompanhamento e assessoramento dos serviços e programas específicos.

serviços, por estar atrelada a uma série de procedimentos e documentos na prestação de contas e relatório comprobatórios dos planos de ações e execuções dos serviços. Além de outras exigências legais, técnicas e administrativas, uma vez que, segundo os entrevistados, nem sempre os municípios conseguiam responder a tais exigências dentro dos prazos e renovar os convênios em tempo hábil, atrasando repasses e fluxo de ações.

O sistema de repasses fundo a fundo requalifica a relação entre o estado e cada município dentro de princípios de co-responsabilidade, de forma descentralizada e participativa. Há redução significativa de trâmites burocráticos, maior agilidade de processos, valorização da transparência e da gestão por resultados e aumento da efetividade na proteção social do cidadão. (Pacto de Gestão do SUAS, Estado do Rio de Janeiro/SEASDH, 2010)

No ranking nacional, o Estado do Rio de Janeiro está relativamente bem, ao manter cofinanciamento para todos os seus municípios. Trabalha com a lógica do compartilhamento de recursos, empregando uma base de cálculo de 30% do valor cofinanciado pelo governo federal através do MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) para ambos os níveis de complexidade: básica e especial. Tem como unidades de gestão operacional os CRAS, executando o PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família) nos 92 municípios, e o CREAS, executando o PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a famílias e indivíduos), ocorrendo atualmente em apenas 47 municípios com previsão de 100% até 2013. E financia 100%⁵⁰ de alguns equipamentos que ainda não tenham nenhum cofinanciamento do Governo Federal e não foram informados no Censo SUAS e puderam entrar no orçamento estadual. Nos últimos anos, segundo entrevista da atual gestão, o orçamento destinado ao cofinanciamento estadual, pela SEASDH, para os serviços e programas da Assistência social, gira em torno de R\$25.000.000,00 ao ano, sem contar com os recursos destinados a ações próprias do estado na função 08, nas Fundações, nas situações de emergência e outros investimentos de incentivo⁵¹ financeiro.

A gestão financeira da Assistência Social, desde a aprovação da NOB/SUAS, já avançou muito em tão pouco tempo em vários aspectos: administrativos, técnicos, financeiros e também políticos, com diretrizes e deliberações nacionais envolvendo órgãos do legislativo, do judiciário e do executivo. No entanto, seguindo a concepção

⁵⁰ Este valor se refere ao que seria repassado pelo Governo federal mais a previsão de repasse estadual.

⁵¹ Resolução SEASDH no. 304 de 06 de dezembro de 2010 que cria o incentivo estadual de gestão aos municípios do estado do Rio de Janeiro, visando o aperfeiçoamento da gestão municipal de Assistência social, através de repasse de parcela única no valor de R\$30.000,00 para cada município ocorrido em dezembro de 2010.

traçada na NOB para efetivar o pacto federativo na responsabilidade da provisão dos serviços prestados descentralizados, ainda há o que amadurecer nesse complexo sistema de gestão pública do SUAS e nesse processo histórico de construção de políticas públicas com bases republicanas.

Diante desse assunto, cabe ainda uma ressalva, o único repasse do Governo Federal aos Estados é o IGD-E, Índice de Gestão Descentralizada do Estado, regulamentado na portaria nº. 256/2010, que se refere a um incentivo de Gestão com a transferência de recursos financeiros para os Estados que aderiram ao SUAS e, especificamente, ao Programa Bolsa Família(PBF). Isso lhe atribui algumas responsabilidades específicas, que serão abordadas na gestão dos serviços e programas.

Quadro 4 – Participação do MDS e do Governo estadual no financiamento dos equipamentos da Assistência social no Estado do Rio de Janeiro para o ano de 2011

Unidades/ serviços Órgão financiador	CRAS		CREAS	CREPOP	NÚMERO DE GRUPOS SOCIOEDUCATI- VOS PETI	TOTAL
	MDS	ESTADO				
Nº de unidades/ serviços	243	114	87	11	855	
Valor Repassado	7.041.600,00	12.312.000,00	3.228.840,00	514.800,00	1.544.400,00	24.641.640,00

Fonte: SEASDH/SSASDG/ SGSUAS/2011

2.2.1.4 Regulação

Atendendo ao princípio da legalidade, os instrumentos regulatórios são previstos e instituídos por Lei. Sejam leis, decretos, portarias ou resoluções, estes têm a finalidade de estabelecer e operar medidas e providências que ordenem, que orientem a gestão pública brasileira de forma mais eficiente. Segundo representantes da Secretaria, com esses marcos regulatórios, possibilita-se o exercício do controle social das atividades do serviço público dessa Política. Tais regras devem considerar, contudo, uma certa flexibilidade para adequação às mais diferentes circunstâncias que envolvem a gestão pública atualmente, uma vez que, conforme relato da entrevista da atual gestão, diferentes são as condições, capacidades e ritmos dos municípios, e isso deve, na medida do possível, ser considerado.

Os instrumentos regulatórios são importantes aportes da administração pública utilizado pelas três instâncias de governo, tanto no que diz respeito às suas

responsabilidades diretas, quanto no que couberem as responsabilidades intergovernamentais e compartilhadas.

Além de contemplar tais especificidades descritas anteriormente, compete ao estado, no suporte técnico operacional aos municípios diante desta arquitetura de gestão pública, regular no seu âmbito de ação todos os assuntos que sejam de interesse público no tocante à administração e à operacionalização da Política de Assistência Social para se adequar e considerar as necessidades do estado, de suas regiões e de seus municípios, seja no quesito dos serviços executados diretamente pelo poder público, seja pela relações com as entidades, seja nas relações intergovernamentais.

Esse processo de regulação respeita o princípio democrático e descentralizador, respaldado, deliberado ou pactuado pelas reuniões dos Conselhos federais, estadual e municipais e da CIT e CIBs .

Todas as regulações, normas informativas, orientações técnicas, legais e operacionais em relação a qualquer assunto pertinente à Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro são discutidas na CIB e no CEAS. Ambos têm reuniões mensais com suas respectivas representações.

Considera-se este um dos aspectos, na gestão do SUAS quanto a essa esfera estadual, que ainda merecem amadurecimento, para além dos protocolos legais de gestão pública já existentes.

Varias foram as construções feitas pela SEASDH, destacando uma importante produção técnica na área dos serviços de proteção especial de média complexidade. Além das regulações feitas pelo estado, existe um volume considerado que conduz essa Política em suas inter-relações e peculiaridades construídas nacionalmente, a começar pela regulação do SUAS e demais documentos expressos na Gestão Federal.

Contudo o quadro abaixo exhibe as principais regulações da SEASDH/RJ pertinentes à Política de Assistência social e que fundamentam a operacionalização de suas relações institucionais.

Quadro 5 - Principais regulações da SEASDH/RJ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Lei no. 2554 de 14 de maio de 1996. - Cria o Conselho Estadual de Assistência Social e dá outras providências.
Decreto no. 24.301 de 22 de maio de 1998 - Regulamenta o Fundo Estadual de Assistência Social, Instituído pela lei 2554 de 14 de maio de 1996
Pacto de Aprimoramento da Gestão da Política de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro - 2007/2008.

Resolução SEASDH no. 078 de 21 de fevereiro de 2008. -Estabelece diretrizes e normas para a adequação do Programa Estadual de atendimento Integral `a Família – PAIF às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social
Resolução SEASDH no. 079 de 21 de fevereiro de 2008. - Estabelece diretrizes e normas para a Implementação da Política de Proteção Social Especial no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Resolução SEASDH no. 079 de 21 de fevereiro de 2008. - Estabelece diretrizes e normas para a Implementação da Política de Proteção Social Especial no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Resolução SEASDH no. 80 de 21 de fevereiro de 2008. - Regula a concessão do Benefício Eventual para retorno de famílias e indivíduos abrigados para os seus Estados de origem ou de referência.
Resolução SEASDH no. 081 de 21 de fevereiro de 2008. - Regula o funcionamento e o financiamento do Programa de Erradicação do trabalho Infantil no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Decreto no. 41528 de 31 de outubro de 2008. - Estabelece os procedimentos a serem adotados na celebração e execução de convênios que impliquem dispêndio financeiro por órgãos e entidades da administração pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Decreto no. 41. 541 de 11 de novembro de 2008. - Aprova as diretrizes da Política estadual de Assistência Social na Implementação do SUAS no Estado do Rio de Janeiro.
Decreto no. 41.621 de 06 de janeiro de 2009 - Constitui comitê permanente de vigilância para enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes no Estado do rio de Janeiro
Lei complementar no. 138 de 30 de junho de 2010 - Dispõe sobre o Conselho Estadual de defesa dos direitos humanos e dá providencias
Decreto no. 42.372 de 25 de março de 2010 - Define as ações continuadas de Assistência Social .
Resolução CEAS/RJ no. 003 de 24 de junho de 2010. - Aprova o demonstrativo físico-financeiro das atividades previstas ano 2008 – recursos federal /MDS.
Resolução CEAS/RJ no. 004 de 29 de junho de 2010 - Aprova o edital proposto pela comissão eleitoral normatizando o processo de escolha dos representantes da sociedade civil
Resolução CEAS/RJ no. 005 de 29 de junho de 2010 - Estabelece o edital e convoca o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social- CEAS/RJ, Gestão 2010-2012
Resolução SEASDH no. 183 de 21 de agosto de 2009. - Cria o Grupo de trabalho permanente de políticas da SEASDH para a Cidadania LGBT e combate a homofobia e designa os seus membros colaboradores.
Resolução SEASDH no. 304 de 06 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre o Incentivo Estadual de Gestão aos Municípios na forma que menciona.
Decreto 42.725 de 29 de novembro de 2010, que regulamento e institui o Sistema Fundo a Fundo de repasse do cofinanciamento Estadual do RJ para o municípios, na Política de Assistência Social.
Resolução SEASSDH no. 319 de 11 de fevereiro de 2011 – altera e consolida a resolução SEASDH no. 304 de 2010 e dá outras providências.
Resolução SEASDH no. 311 de março de 2011 – prorroga prazo concedido no parágrafo segundo, artigo 2º. Da Resolução SEASDH no. 319 de 2011.
Resolução CIB no. 12 de abril de 2011 – Pactua para o exercício de 2011 o

cumprimento das metas de desenvolvimento dos CRAS e CREAS.
Resolução CIB no. 13 de junho de 2011 – Define procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços de SUAS por meio do Plano de Providências e prazo de entrega do referido documento junto ao Estado e dá outras providências.
Resolução CIB no. 14, de junho de 2011 – Pactua a expansão de 10(dez) CRAS para os 7(sete) municípios que obtiveram a homologação do estado de Calamidade Pública na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro.
Resolução CIB no. 15 de junho de 2011- Pactua os critérios de partilha de recursos do cofinanciamento estadual referente à Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e altas complexidade no Estado do Rio de Janeiro.
Formulários e instrumentos de avaliação e monitoramento da PSB, PSE e Gestão.
Cadernos, notas técnicas e informativos mensais elaboradas pelo PSB,PSE e Gestão
Revisão do pacto de aprimoramento de Gestão dos Estados/2011

Fonte: elaboração da autora baseada na pesquisa documental na SEASDH/SSASDG - 2011

2.2.1.5 Avaliação e monitoramento

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 SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação.(PNAS, 2004, p.18).

Com isso determina-se que os entes federados ensejem todos os esforços necessários a implantação de políticas de informação, monitoramento e avaliação, não se reduzindo a obtenção de equipamentos e tecnologias sofisticadas, mas a utilização desse aporte com intenções técnico-políticas de aprimoramento da gestão pública e a serviço do controle social e qualificação das ações.

O monitoramento deve ser considerado como atividade de aprimoramento dos serviços, projetos e programas, que permitirá a correção dos rumos de um plano. Deve estar voltado a análise de cobertura e do desenvolvimento das atividades. Já a avaliação é um processo que procura determinar a pertinência e o impacto de planos, programas, projetos, e atividades da Assistência social enquanto área de ação do poder público.(PACHECO, 2009, p.327).

Constituem, portanto, importantes recursos de informação qualificada e sistematizada sobre programas, serviços, políticas, ações e projetos que podem subsidiar a análise do processo, a tomada de decisões, a mudança de rumos, a melhoria do desempenho, o processo que facilite a execução das ações e a chegada aos objetivos e metas da gestão.

No entanto esse é um assunto no qual houve mais avanço no Governo Federal, e considera-se até que este tenha sido um dos importantes motivos que embasaram a expansão e qualificação do SUAS, bem como da ampliação da cobertura dos serviços, programas e projetos no Brasil e da melhoria e investimento na qualificação das gestões estaduais e municipais.

Embora ocorram bons trabalhos de monitoramento e avaliação Brasil afora, poucos são sistemas tecnologicamente constituídos. Muito se faz ainda de forma mais tradicional, por meio de relatórios e formulários, visitas técnicas ou com apoio da informática, porém não tão sofisticados e inseridos em sistemas de tecnologia da informação.

A relação da Gestão Federal do SUAS atualmente conta com um complexo e importante aporte tecnológico na forma de vários sistemas informatizados *on line*⁵² e que funcionam necessariamente alimentados assiduamente pelos entes federados, os quais articulam organizações, ações e atores responsáveis por essa política. Estes também se beneficiam do Sistema nacional e da Rede *on line* e das relações contratuais e operacionais que o formam. Além disso, tais sistemas interagem e responsabilizam gestores, conselhos e entidades prestadoras de serviços, qualificando os serviços e a gestão.

Os Sistemas federais operam com mega capacidade de informações e servem como um grande banco de informações a ser utilizado pelas gestões em todo o território brasileiro. No entanto a manutenção dessas informações é periódica. Dependendo do Programa e ou serviço, esse período varia de três meses a um ano, como ocorre por exemplo, nos Censos CRAS, CREAS e Censo SUAS, que são anuais.

Uma das falhas nesse Sistema, seja da Rede SUAS ou do CadÚnico, sinalizada em vários eventos de avaliação do MDS, é que, embora os estados devam monitorar e acompanhar a gestão dos municípios, não é aberta aos estados nesse Sistema Federal uma série de informações sobre as quais são solicitadas suas orientações pelos próprios municípios.

A necessidade de instalação e coordenação de Sistemas de informação, monitoramento e avaliação das ações da Assistência social é reconhecida por todos os entes, dentre eles os estados, de forma que também se possa estabelecer interlocução

⁵²SUAS Web, Rede SUAS, SISCON, RENMAS, SISJOVEM, SISPETI, Cad SUAS, Censo SUAS, etc.

junto aos Sistemas da Rede SUAS, ao Cadastro Único Nacional e ao Programa Bolsa Família em seu âmbito de atuação.

Uma estruturação de sistemas estaduais torna-se necessária não só para facilitar o trabalho da gestão, como também para obter e acompanhar em tempo real informações de sua competência, uma vez que, atualmente, com todos os avanços da Rede SUAS/MDS, muitos dados não casam com as informações do Sistema Federal, pois mudanças administrativas, operacionais nas gestões locais ocorrem por vários motivos concretos e não são informadas no tempo real.

A cultura do planejamento e da avaliação compõe o desenho de gestão da Assistência Social por organizar os serviços, através da vigilância social e defesa de direitos para, então, identificar, acompanhar e assessorar no território as situações de riscos, além da obtenção do conhecimento das habilidades, limites e potencialidades de sua região, subsidiando a Gestão Pública.

No entanto, inclusive para as gestões estaduais, ao considerar-se que “... capacidade gerencial e tecnológica envolve recursos financeiros, físicos e humanos” (VAITSMAN, 2009, p.164), existem dificuldades para implantar Sistemas próprios por motivos variados, como:

- falta de conhecimento especializado na implantação e manutenção de sistemas;
- recursos para aquisição e manutenção dos equipamentos e sistemas a médio e longo prazo;
- rotatividade de trabalhadores qualificados;
- dificuldade real e concreta de acesso e funcionamento de internet nos municípios por questões geográficas e climáticas, entre outros.

Nesse aspecto, a SEASDH, especificamente a SSASDG, de acordo com documentos e informações dos diferentes gestores entrevistados, houve, no período da transição, a iniciativa de organizar um setor responsável pelo monitoramento e avaliação das Ações da Política de Assistência Social no e pelo Estado, que se esvaziou com mudanças políticas. E, nos últimos anos, a SSASDG vem fazendo um importante esforço no sentido de impulsionar dois sistemas⁵³: o SIGMAS - Sistema de Gestão, monitoramento e avaliação da Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro, e o Risk Manager – sistema de gestão de indicadores da SEASDH/SSASDG.

⁵³Dados sobre esses Sistemas da SEASDH, foram obtidos em consulta a Superintendência de Gestão do SUAS da SSASDG em 2010, salientando que estes sistemas que se encontravam em fase de testes.

O SIGMAS se constitui de um sistema informatizado que visa à gestão das informações da assistência social, em cumprimento ao que preconiza a NOB/SUAS por meio da organização, armazenamento, processamento e disseminação de conhecimento *on line* e em prol da eficiência dos serviços e garantia dos direitos sociais.

Segundo informações obtidas nas entrevistas, a implantação do SIGMAS vem ao encontro das exigências para operacionalização do SUAS, promove maior dinamicidade, organização e concretude à política de Assistência social desenvolvida no Estado do Rio de Janeiro. O Sistema de Gestão da informação amplia a interação e a aproximação da SEASDH com a realidade dos municípios.

Já o Risk Manager, conforme análise documental, é um sistema de gerenciamento de riscos por meio do acompanhamento da operacionalização dos equipamentos de referência da assistência social – CRAS e CREAS, dos órgãos gestores municipais de assistência social, da rede socioassistencial regionalizada e dos projetos especiais.

A operacionalização desse Sistema conta com recursos tecnológicos – *smartfones* - facilitadores da apreensão das informações das condições político-administrativas da Assistência Social nos municípios, viabilizando acesso mais ágil à realidade, melhor interação e conseqüentemente subsídios para planejamento de possíveis intervenções e assessorias.

Tais sistemas visam além de monitorar e acompanhar todos os serviços, programas e projetos existentes no SUAS, a sistematizar informações e facilitar a relação compartilhada do Estado com os municípios no tocante ao cofinanciamento, à prestação de contas e à execução das ações contidas nos planos municipais. Na verdade são veículos informatizados e tecnológicos integrantes de mecanismos e ferramentas de monitoramento e avaliação que já ocorriam sem esse suporte tecnológico e possibilitam celeridade para acompanhar e qualificar as ações nos territórios do estado.

Segundo representantes da SEASDH, um cuidado ocorreu ao se pensar no Sistema Estadual que pretende potencializar as informações gerais e específicas próprias do Estado, no sentido de não se sobrepor à Rede SUAS/MDS, mas de tratar dos assuntos em tempo real e dos detalhes que o Governo Federal não abarca.

Essa estruturação do Sistema avançou muito nos anos de 2009 e 2010 já instalando um sistema de acompanhamento dos serviços *on line*, no qual a equipe técnica estadual contaria com *smartfones*, a fim de processarem as informações obtidas *in loco* durante as visitas de monitoramento e assessoria, e trabalharem as pendências de

execução e de gestão dos municípios melhor, devido a agilidade no processamento dos dados e variedade de recursos instrumentais de avaliação que podem ser utilizados.

Além dessa função, o Sistema facilitaria a vida dos municípios no preenchimento *on line* do Relatório de Gestão anual e na elaboração de seus planos de Ação, bem como do relatório físico-financeiro, obtendo do estado informações e subsídios nas suas condições de gestão e no mapeamento de vulnerabilidades de seus territórios.

No entanto, as informações obtidas nas entrevistas com gestores e representantes da SEASDH mostram que tal sistema ainda esbarra em algumas questões administrativas e burocráticas, dependendo de outros setores dentro da estrutura do Estado, para além da Secretaria, os quais regulam tecnologias de informação, manutenção orçamentária de sistemas, aprimoramento de softwares, aparatos burocráticos, etc. Setores esses que nem sempre facilitam e ou tem autonomia para agilizar o trabalho.

A burocracia atrelada ao poder de decisão dos responsáveis tem, no Estado do Rio de Janeiro, afetado bastante a instalação, o funcionamento e coordenação do Sistema de informação, monitoramento e avaliação informatizado, que se encontrava no final de 2010 em fase de testes. Para visualizar e exemplificar alguns instrumentais necessários a esse aporte tecnológico, no que se refere ao conteúdo técnico específico da Assistência Social, segue alguns formulários que compõem o Sistema estadual nos anexos deste trabalho. Formulários estes que também expressam parte do trabalho da gestão dos serviços e programas da SEASDH/SSASDG.

Anterior a esse momento e funcionando sempre que preciso na ausência de sistemas, foram utilizados formulários, relatórios, questionários como instrumentos de coleta de dados e monitoramento das ações, além das visitas e reuniões, encontros regionais para fins de diagnóstico, acesso a fontes institucionais e legais para obtenção de dados oficiais e conhecimento ampliado do território e suas demandas sociais.

Esse ainda é um desafio sendo enfrentado pela SEASDH a fim de aprimorar e fazer funcionar seus sistemas no sentido de produzir e qualificar as informações do SUAS no estado, integrando a agenda estadual com a agenda nacional por meio de um importante recurso tecnológico a serviço da Gestão Estadual e municipal, que são os Sistemas informatizados, e melhorando os recursos e condições de trabalho da equipes técnicas.

2.2.2 Gestão de serviços, programas e projetos

O caráter público do sistema coletivo das proteções sociais apresenta múltiplos aspectos e dimensões, que devem ser consideradas para além da descrição e contextualização das ações no âmbito da execução da Política de Assistência Social, enquanto proteção social não contributiva que opera serviços e benefícios.

Toda a estrutura de gestão pensada na administração pública dessa Política de Estado funciona e se desenvolve focando no aprimoramento da gestão e na qualificação de serviços e benefícios para garantir que estes sejam serviços públicos de qualidade prestados ao cidadão. Fato é que, por ser uma Política tão nova, esta muito aprendeu e trouxe do desenho do Sistema Único de Saúde, o que certamente contribuiu para o avanço ocorrido no curto espaço de tempo do SUAS. Todo o esforço conjugado das três esferas de governo e de toda a sociedade civil e atores envolvidos nesse processo funciona para que direitos sociais sejam acessados por quem deles precisar.

Daí a arquitetura institucional que considera aspectos físicos, técnicos, financeiros, estruturais, relacionais, políticos e legais na execução dos serviços socioassistenciais dessa Política, em todos os seus âmbitos de ação.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e inclusivo, implantou uma nova lógica de organização de gestão da Assistência Social na perspectiva da integração da oferta hierarquizada e complementar da rede de serviços socioassistenciais, ofertados mediante um conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios. Isso tem como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos, e o território, como base de organização. Em vista disso, passam-se a definir as funções que o modelo de gestão desempenha, pelo número de pessoas que delas necessitam e pela sua complexidade.

Para tanto se projetou uma capilaridade institucional descentralizada, que se materializou por Secretarias próprias, em municípios e Estados, resultado do processo de mobilização e organização da Política decorrente das conferências, fóruns, capacitações e instalação do CPF (Conselho, Plano e fundo de assistência social). Paulatinamente, o desenho técnico-administrativo foi se constituindo, formulando “procedimentos técnicos e operacionais homogêneos e simétricos no que concerne à prestação dos serviços socioassistenciais” (LOPES, 2006, p.79)

O desenho socioassistencial se sistematizou em um arcabouço teórico-metodológico consistente e desafiador perante a diversidade geopolítica, cultural, econômica, social e regional brasileira a fim de operacionalizar um Sistema Único, com comando estatal para coordenar, organizar e delimitar a estrutura administrativa, financeira e técnica para a gestão dessa Política, considerando o pacto federativo entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, garantindo-se autonomias legais em regime de colaboração institucional e modelo compartilhado de gestão.

Considera-se para tanto que, com as peculiaridades adequadas às respectivas esferas de governo,

a administração e a gestão das ações públicas de Assistência social são de competência exclusiva do poder público, que implica o exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação, monitoramento e auditoria. (PACHECO, 2009).

De acordo com a hierarquia organizacional proposta pelo SUAS, a proteção social às famílias e, conseqüentemente, a composição dos serviços socioassistenciais estão divididos em diferentes níveis de complexidade, a saber: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Nessa arquitetura de gestão, todos os municípios, de grande, médio e pequeno porte, deverão ofertar serviços de proteção social básica na perspectiva da prevenção de situações de risco e fortalecimento dos vínculos e do protagonismo do público atendido. Já os municípios de médio e grande porte deverão ofertar, além da proteção social básica, serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com as demandas existentes.

E, nessa perspectiva, o Governo Federal financia, coordena, organiza, capacita, monitora e avalia. Os Estados cofinanciam, coordenam, organizam, assessoram, capacitam, monitoram, avaliam e executam serviços de média e alta complexidade por meio de serviços regionalizados.

Para realizar tais ações, construiu-se um arcabouço administrativo, técnico, metodológico a fim de padronizar e regular esses serviços socioassistenciais nacionalmente, constituindo um Sistema Público nacional.

Considerando a trajetória histórica de assistência social no Brasil, a cultura política “conservadora”, clientelista ainda presente, a existências de “legislações” locais que interferem nos modelos de intervenção e a ausência de delimitação de especificidades, foi construída e aprovada no CNAS (Conselho Nacional de Assistência

Social) em 2009, a Resolução 109, que tipifica nacionalmente os serviços socioassistenciais que deverão ser executados pela Política de Assistência social, por meio de seus equipamentos públicos: CRAS e CREAS.

Tal resolução parte do princípio de que os serviços socioassistenciais são ações continuadas, capazes de agregar um conjunto de recursos e atenções que produzem provisões e aquisições, as quais guardam entre si uma relação de complementaridade face às finalidades das proteções básica e especial de defesa de direitos e vigilância social.⁵⁴ Esses serviços estão organizados a partir de normas técnicas, padrões, metodologias e protocolos referenciados ao SUAS.

Os serviços socioassistenciais devem ser prestados nos equipamentos públicos da Assistência social, com localização, abrangência territorial e público definidos, atendendo as especificações legais quanto a nome e descrições, usuários, objetivos, provisões, condições e formas de acesso, período de funcionamento, abrangência da unidade, sua articulação com a rede, o alcance do impacto esperado, metodologia e as regulamentações norteadoras.

Considerando todos esses itens elencados acima, compete aos estados e Governo federal não só acompanhar, monitorar e avaliar, mas antes capacitar e assessorar.

Tal regulação, chamada Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução 109/2009) define os serviços que deverão ocorrer nas proteções sociais afiançadas do SUAS, a saber.

Os serviços previstos na Proteção Social Básica são os seguintes:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família – PAIF
- Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos - SCFV
- Serviços de Proteção social Básica no domicílio para pessoas com deficiências e idosos.

Os serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade são:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI;
- Serviços Especializados em Abordagem de rua;

⁵⁴Refere-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. (PNAS/2004, p. 39)

- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA, e de Prestação de Serviços à comunidade – PSC;
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com deficiência, idosos e suas famílias;
- Serviço especializado para pessoas em situação de rua.

E os Serviços de Proteção de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:

* abrigo institucional;

*Casa-lar;

*Casa de Passagem;

*Residência inclusiva;

b) Serviço de acolhimento em República;

c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência.

Maria do Carmo Brant (2006) faz críticas importantes e algumas pertinentes relacionadas a vários aspectos do SUAS. Dentre eles, restrições quanto à padronização dos serviços socioassistenciais em dimensões continentais como neste país, mesmo considerando o Estado-rede⁵⁵, que prevê relações compartilhadas e de cooperação no desenho da administração pública contemporânea. A autora reconhece a importância dos parâmetros, critérios, mas ela questiona tal modelo, uma vez que considera que impera nessa Política uma cultura centralizadora.

Isso seria algo como que desenhado e proposto pelo governo federal, a que os demais entes da Federação costumam observar. Nesse sentido questiona-se sobre onde se insere a autonomia federativa e a construção coletiva. Cita-se essa reflexão para levantar algumas questões analisando o contexto estudado e as ponderações acima apresentadas por Brandt.

Concorda-se com a autora em parte quando ela retrata aspectos de centralização dessa gestão federal no sentido de dar diretriz, norte, de estabelecer critérios consistentes e exigi-los para a devida habilitação e cofinanciamento. No entanto a uniformização pode parecer como se fosse um pacote único para realidades tão distintas

⁵⁵ Termo usado por Manuel Castels (1998).

e tão carregadas de limitações, que se não for bem administrada e traduzida às demandas locais, simplesmente se fará de forma programática.

Conforme entrevistas de gestores da SEASDH alguns municípios têm muita dificuldade de cumprir com todas as interfaces desse desenho de gestão, relativo à administração estrutural ou de serviços e programas, mesmo para fazer algumas adequações em sua gestão.

De acordo com a representante do COEGEMAS, muito municípios se veem muito presos com o formato da execução administrativa e operacional, com muita dificuldade de se apropriar de aspectos mais amplos da gestão como utilizar a vigilância social, o monitoramento, dados estatísticos de seu municípios para planejar e adequar a lógica dos serviços e projetos à sua realidade, ampliando possibilidades para além do cofinanciamento e do desenho posto.

Adequações precisam ser feitas e, na verdade, para que elas ocorram, os gestores municipais precisam estar muito bem “matriculados”, informados, conhecedores desse setor e de suas responsabilidades, bem como da função e impacto de cada Programa e projeto em seu território. Assim, aparelha-se para propor e adequar novas ações, atendendo aos princípios gerais da NOB/SUAS, mas priorizando as necessidades e demandas locais. Segundo representantes da SEASDH, caberia ao governos federais e estaduais repassarem os recursos, e o municípios, pactuarem nas CIBs diante das diretrizes do SUAS, os serviços que melhor atendam suas necessidades e demandas. No entanto ainda, segundo essa entrevista, não se alcançou esse nível de maturidade na gestão pública.

Nesse pacto federativo, cada um tem uma função e olha de um ângulo diferente a Política, e desse ângulo, a compreensão, os objetivos, o acúmulo, as estratégias serão inerentes a esses lugares diferentes.

Relacionando isso ao papel do Governo Federal, cabe organizar uma Política Nacional. Mais do que isso, implantá-la no território brasileiro com tantas diferenças e condições administrativas, sociais, geográficas, financeiras, climáticas, políticas e culturais demanda atitudes e uma condução de quem visualiza o todo, a nação, numa postura de coordenar e de provocar mecanismos que ampliem a cobertura, o entendimento e, por consequência, a qualificação do serviço público. Para esse ângulo da gestão, o público alvo são 27 Estados, com 5.564 municípios.

Seria possível construir uma Política Pública, expressa em um sistema nacional, envolvendo diversos atores e interesses, sem direção? O que configura um sistema?

Como Brant mesmo problematiza, pretende-se uma “ordenação regulada e estratégica para produzir equidade no acesso a bens e serviços pelos cidadãos que se encontram fora da malha de proteção e desenvolvimento social.” (BRANT, 2006, p. 127)

Para que isso aconteça, cada um dos entes federados tem sim um papel exclusivo e peculiar, delimitado por sua inserção político-administrativa, histórica, geográfica e econômica. Necessariamente a condução e a operacionalização desse processo tem de envolver os interesses e ações dos três entes federados, e cada um atuando de seu lugar, com a perspectiva de seu ângulo de inserção e de seus interesses. Caso contrário, não é federação nem se instala um processo democrático de descentralização.

Em 2006, ano referência do texto de BRANT, o SUAS estava recente, ainda instituindo densidade administrativa, técnica e operacional; contudo, mudanças para seu aprimoramento vem ocorrendo desde então. Atualmente, segundo as entrevistas com os gestores mais recentes da SEASDH, atendendo as exigências legais, todos os parâmetros técnico-metodológicos e jurídicos são construídos considerando as informações do monitoramento e avaliação da realidade nacional, com base nos dados enviados pelos próprios municípios e estados. Toda nova regulamentação e normativas passam pela pactuação nas CITs, no CNAS e CIBs, delimitando antes, inclusive, a depender da importância do documento, extensa divulgação, consultas públicas envolvendo e mobilizando todos os atores dessa Política. Isso expressa um novo patamar político, que para sua idade, muito avançou.

Isso não exclui, contudo, a existência de diversas dificuldades e problemas como a não adesão, o descumprimento de atribuições e ações e ou a inadequação de programas e projetos nacionais à realidade local. Problemas políticos, de gestão, de estrutura, técnicos, financeiros e administrativos que na prática existem, assim como a capacidade de gestão de cada ente, fazem frente a esta política diante de suas demandas sócio-históricas da realidade brasileira e à sua condução.

No entanto, de acordo com a pesquisa levantada, o sistema de monitoramento e avaliação⁵⁶ e a regulação têm causado um importante impacto na implementação da Assistência Social porque norteia, estimula, caracteriza, identifica, dá parâmetros para a qualificação, para melhorias. Se ao contrário, como se produziria capilaridade de serviços, identificáveis, homogêneos sem pautar a gestão territorial e regional e sem

⁵⁶Já descrito anteriormente.

envolver todos os atores públicos desta Política e corresponsabilizá-los na construção da mesma?

Essa política envolve sociedade civil, gestores, trabalhadores, usuários e entidades prestadoras de serviços num processo democrático, de reais participações que estão construindo uma gestão descentralizadora e democrática, com muitos problemas a serem tratados, sejam eles de ordem operacional, política, cultural, de articulação e integração, de ordem de compreensão ou de leitura divergentes. A realidade é dinâmica e muito mais tensa e complexa num processo democrático. Não está tudo posto, é na divergência, no confronto, que existe o crescimento e a construção, como se relata em nas entrevistas realizadas nesta pesquisa.⁵⁷

No entanto o desenho apresentado se constitui por si só inovador e consequente, considerando-se a trajetória dessa Política, as condições socioeconômicas e históricas desta nação. É ele um desenho que traduz e especifica os serviços e benefícios dessa Política Social, de responsabilidade pública, de caráter universal, baseados no território, de abrangência nacional a ser acessado por quem dela necessitar.

Assim, propôs-se, a partir de 2005, a oferta das proteções sociais pelos estados e municípios, operacionalizando então o SUAS no Brasil.

Cabe aqui, antes de delinear algumas considerações a respeito das proteções sociais e seus equipamentos, salientar particularidades deste Estado na construção e inserção dessa Política.

Ressalta-se, nesse contexto, a atuação do Estado do Rio de Janeiro, considerando-se as entrevistas de Gestores que estiveram nessa arena desde 1999, ainda que mudando de papéis e lugares desse cenário.

A caminhada do Estado do Rio de Janeiro na Assistência Social vem de longa data, por meio de Instituições e programas específicos diretos, pelas citadas Fundações de Estado ou por oferecimento indireto de convênios para atender as demandas presentes. Isso, ainda dentro de um contexto no qual essa política era tratada de forma fragmentada, clientelista, atendendo a interesses assistencialistas, eleitoreiros, e desarticulada do contexto nacional, mas com importantes tarefas nessa arena da realidade social brasileira.

Mas, para o período que importa tratar nesta pesquisa, reconhece-se, segundo informações dos entrevistados, a construção de uma base importante para instituição

⁵⁷Este parágrafo reproduz a fala dos cinco gestores entrevistados. Que atuam nesta política desde a sua construção na década de 90.

das diretrizes atuais do SUAS, expressa na implantação do embrião que hoje constitui-se na principal metodologia de acompanhamento familiar da Proteção Social Básica do SUAS.

A experiência do Estado do Rio de Janeiro inovou e somou sobremaneira à Política Nacional de Assistência Social ao criar o PAIF- Programa de Atendimento Integral a Família incorporado pelo SUAS em 2003. Programa esse instituído e implantado no Estado do Rio de Janeiro em 1999, por meio de cofinanciamento em forma de Convênios com os 92 municípios para fazer funcionar os antigos NAFS (Núcleo de Atendimento a Famílias), hoje denominados na Proteção Social Básica/SUAS como CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), já atendendo ao princípio da descentralização e operacionalizando as diretrizes da LOAS (Lei nº 8742 de 1993).

Este Programa, incorporado ao Sistema Nacional, constitui-se num acompanhamento familiar, enquanto serviço de ação continuada, sistemático, processual, e que deverá se adequar à demanda de cada família e da comunidade. Esse acompanhamento poderá acontecer de forma individualizada ou coletiva, conforme o contexto e as peculiaridades da situação em questão, sem perder o foco das necessidades da família, tendo o conhecimento e a informação como suas vitais ferramentas de trabalho.

A abordagem metodológica do PAIF pauta-se num processo de reflexão em que a família possa ampliar sua percepção sobre a dimensão dos aspectos individuais e coletivos da situação vivenciada, observando as interferências culturais, econômicas e sociais, objetivas e subjetivas, para a partir disso decidir, optar, desenhar as alternativas e decidir sobre a própria história com as informações da rede disponíveis e com sua capacidade de escolha. Atualmente esse é um serviço necessariamente executado nos CRAS, principal equipamento do SUAS.

Ainda retratando a trajetória recente dessa área na administração pública estadual, representantes dessa Secretaria dos diferentes períodos em questão⁵⁸ comungam dessa informação e confirmam que o Rio de Janeiro foi um importante ator no processo de construção da LOAS e da NOB/SUAS. Isso não só por ter instituído um equipamento e metodologia que se somaram à lógica nacional, mas por ter constituído mobilizações importantes para essa Política, como o Fórum de Assistência Social do Estado. Além

⁵⁸2003/2006, 2007/2010 e 2011.

disso, por provocar a instituição de outros fóruns em outros estados do Brasil, fazendo-se representar de forma permanente e ativa na CIT⁵⁹ e no FONSEAS, ocupando inclusive a presidência deste no ano de 2006 conforme relato de umas das gestoras entrevistadas.

Tais informações devem ser sinalizadas uma vez que o universo de construção e implantação da Política de Assistência Social, devido ao seu legado cultural no senso comum, não se desenvolveu sem esforços, sem embates e sem dificuldades políticas densas. Com uma característica peculiar, essa Política constituiu-se coletivamente como resultado da luta e mobilização de atores⁶⁰ diversos pelo Brasil que comungam dos ideais de justiça social e ético-política que traçam a base desse Sistema. Sistema e política essa que se encontram bem longe do ideal, porém frutos da realidade que quer se mudar.

Outro aspecto também salientado nas entrevistas foi que, na década de 2000, houve uma proximidade importante com os municípios no sentido de desenvolver e fortalecer uma importante discussão da construção da PNAS e da NOB. Os gestores de então descreveram que a própria compreensão e envolvimento deles no processo de construção do SUAS, permitia-lhes outro nível de implicação e envolvimento na condução da Assistência Social no estado. Isso permitiu dar um salto na implementação dos serviços, programas e benefícios por meio dos equipamentos públicos que identificassem essa Política, seguindo a lógica da centralidade na família e valorização do território, já descrita anteriormente. Contudo muitos foram os enfrentamentos para inserir esse tema na agenda política do estado.

Nessa estruturação federativa com proposta de descentralização, coube ao estado acompanhar, assessorar, capacitar e monitorar a prática das ações e serviços organizados por níveis de proteção social básica e especial, além do funcionamento do controle social, da concessão de benefícios e dos programas de transferência de renda. As informações sobre os equipamentos e a rede socioassistencial apresentam uma

⁵⁹ O que ocorre até os dias atuais segundo os relatos e documentos.

⁶⁰ Vale informar que alguns dos atores que fizeram parte da construção desta política desde a década de 80 têm passado na Gestão do estado: Fernando William (2003/2006) e depois atuou no município do Rio de Janeiro também na Política de Assistência Social, Nelma de Azeredo, em 1999 onde implantou o PAIF à época, retornando em 2007 a frente da Gestão do Estado. E Heloisa Mesquita, que também tem uma longa trajetória na construção e implementação desta Política, primeiro na construção e fortalecimento do Controle social junto com Marco Castilho e Hilda de Oliveira e outros, mobilizando e qualificando atores, gestores, técnicos e usuários dentro e fora do Estado, e depois como Gestora municipal e desde 2007 compondo a Gestão do SUAS no estado junto com a Subsecretária Nelma de Azeredo.

sistematização que contribui para a construção e ou aprimoramento da gestão e dos próprios sistemas municipais de assistência social.

Nesse contexto caberia a implantação dos equipamentos públicos de base territorial da Política de Assistência social dentro dos níveis de proteções afiançadas: PSB e PSE. Embora já existissem equipamentos e serviços seguindo a lógica da LOAS e da implantação do SUAS, como descrito acima; segundo a entrevista da atual gestão, apenas em 2007 se deu o reordenamento para o SUAS, enquanto diretriz de estado. Antes, os equipamentos nos municípios ainda carregavam identificações e algumas posturas como Programas de estado, enquanto proposta de governo, e não serviços do SUAS. Existiam os equipamentos financiados pelo estado, os equipamentos financiados pelo Governo Federal e alguns do município, com uma imaturidade na compreensão do SUAS, enquanto Política pública, trabalhando concorrentemente. Delineou-se então a estruturação dos serviços na lógica das proteções sociais da Política Nacional de Assistência Social. Um único equipamento dentro da Política de Assistência social terá o cofinanciamento dos três entes federados, e caso ainda não tenha, mesmo assim seguirá todas as diretrizes técnicas, metodológicas e administrativas do SUAS, integrando-se ao Sistema.

2.2.2.1 Proteção Social Básica

A proteção social básica é de responsabilidade exclusiva do município; é o nível de proteção para atuar na prevenção das situações de risco social sob a perspectiva do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ela opera benefícios: recursos repassados do Governo Federal direto para o cidadão e, em alguns casos, também pelos governos estaduais e municipais; e serviços com ações continuadas que funcionam com recursos repassados pelo governo federal e pelo estado para os gestores municipais, que também cofinanciam esses serviços.

Tais benefícios se compõem por *transferência de renda direta ao cidadão, como por exemplo, o PBF (Programa Bolsa Família) e o BPC (Benefício de Prestação Continuada), e outros do estado e do município; e de acesso a benefícios eventuais, que são benefícios prestados aos cidadãos no caso de morte, nascimento, situação de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, benefícios esses que são pontuais e provisórios.

Conforme normativas⁶¹, não terão direito aos benefícios eventuais situações relacionadas aos programas, projetos, serviços e benefícios na área da saúde, educação, integração nacional e demais políticas setoriais⁶².

O modo pelo qual a Proteção Social Básica é materializada ocorre em consonância com as orientações da NOB-SUAS e se desenvolve sob a coordenação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

O CRAS é um espaço público estatal descentralizado da política de assistência social e responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica. São equipamentos que deverão estar localizados em áreas de vulnerabilidade e risco social no território. Esse equipamento está ligado às Secretarias Municipais de Assistência Social ou equivalentes. Por ser um espaço público estatal, o CRAS materializa a presença do Estado no território e é designado para ser o local de referência para o acesso à política de assistência social.

O público a ser atendido nesses espaços são as famílias e indivíduos (crianças, jovens, adultos, idosos) que estejam em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente de pobreza (ausência de renda), privação (precário ou nulo acesso aos serviços) e fragilização de vínculos relacionais ou de pertencimento (discriminações etárias, étnicas, de gênero, por deficiência etc.).

Além dos elementos já sinalizados, vale ressaltar que os equipamentos da Política de Assistência Social, tanto os CRAS como os CREAS, para a garantia do desenvolvimento de suas responsabilidades e atribuições, possuem diretrizes nacionais, e estaduais em alguns casos, a serem seguidas. Estas se referem a um espaço físico adequado (estrutura, horário de funcionamento e identificação), equipe de profissionais de nível superior (Assistentes sociais e psicólogos, entre outros) e de nível médio (administrativo) e agentes sociais para atuar e executar os programas, projetos, benefícios, ações e metodologias de acompanhamento familiar específicas.

No caso da Proteção Social Básica, são de prioridade de sua ação a execução dos serviços citados pela tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, quais sejam: o PAIF, Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família; o SCFV, Serviço de

⁶¹Lei 8742/1993 LOAS, Decreto 6.307 de 2007 e Resolução 212 de 2006.

⁶²Um bom exemplo disso é a extinção pela Política de Assistência social das antigas doações de outrora, como bens e utensílios de um modo geral; não são atribuições da Política de Assistência social. Ocorria outrora, por exemplo: doação de cadeira de rodas e óculos, são atribuições da Política de Saúde, material escolar e livros, é atribuição da educação, até a cesta básica, para situações não emergenciais, foi substituída pelos Programas de transferência de renda na Política de Assistência social.

Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF - consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, para fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico. Têm por princípios norteadores a universalidade e gratuidade de atendimento, cabendo exclusivamente à esfera estatal sua implementação.

O PAIF possui caráter continuado e prevê o acompanhamento sistemático por meio do desenvolvimento de atividades de acolhida: estudo social, visita domiciliar, orientação e encaminhamentos; grupos de reflexão; busca ativa, atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal, mobilização para cidadania. No Estado do Rio de Janeiro o PAIF está presente e é cofinanciado pelo Governo do estado em todos os 92 municípios através de 397 CRAS. (Pacto de Gestão do SUAS, Estado do Rio de Janeiro, SEASDH, 2011).

Todos os demais serviços, programas e projetos desenvolvidos no território de abrangência do CRAS devem estar referenciados e vinculados ao PAIF, pois esta Política se estrutura no trabalho com famílias pelo qual se organiza e estrutura a rede socioassistencial.

Vale ressaltar que o SCFV constitui-se em serviços complementares ao trabalho social com famílias do PAIF, organizados em grupos de acordo com o ciclo de vida, de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, fortalecer vínculos, incentivar a socialização e a convivência comunitária.

Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. (Resolução 109 de 2009, p. 9)

Já o Serviço no domicílio para pessoas com deficiências e idosas é uma modalidade nova, que pretende prevenir situações que podem provocar rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa garantir direitos e instituir mecanismos para a inclusão dessas pessoas, equiparando oportunidades e diminuindo diferenças e isolamento, procurando desenvolver autonomia e potencialidades, com ações extensivas à família.

Os CRAS operacionalizam, instituem, materializam a Assistência social enquanto Política Pública na realidade brasileira, o que retrata sua institucionalização e um considerável avanço, porém não se desconsidera nesse processo uma série de dificuldades conhecidas do serviço público que atuam direto com o cidadão e que em muitos lugares esta se sedimentando.

Houve um importante avanço quantitativo na implementação do SUAS no Estado do Rio de Janeiro, porém a qualidade deste atendimento ainda não está sendo avaliada, a não ser de forma pontual nas visitas e assessorias por não existir ainda uma programação de qualificação sistemática. Existem problemas diversos nos municípios que interferem neste aspecto: dificuldade de contratação de Técnicos de nível superior como previsto, baixos salários, vínculos precários, interferências eleitorais o que causa uma alta rotatividade nos recursos humanos, dificuldades na Gestão, por questões políticas e administrativas, falta de rede socioassistencial que atenda a demanda municipal, dificuldade de articulação no trabalho intersetorial, entre outros exemplos que impactam diretamente no funcionamento dos equipamentos.

Assim como ocorre na esfera estadual, nos municípios quase sempre é a mesma equipe para desenvolver os serviços, programas e projetos e benefícios da Assistência social. Alguns justificam tal situação por tratar-se de uma Política “nova”, contudo conforme entrevista de representante do COEGEMAS, o estado tem municípios que estão desempenhando muito bem suas atribuições, inovando, investindo, capacitando, se articulando para cumprir com todas as prerrogativas legais, enquanto outros tem consideráveis dificuldades.

Além de executar serviços de ação continuada e desenvolver projetos e programas que atendam as diferentes demandas geracionais, sociais e comunitárias das famílias, compete à equipe dos CRAS, dentro de suas atribuições, organizar e trabalhar com Programas e projetos do Governo Federal, por adesão, na perspectiva de garantia de acesso a bens e serviços. Os principais programas e benefícios são:

- **BPC – Benefício de Prestação Continuada**

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso, com idade de sessenta e cinco anos ou mais, sem condições de garantir sua sobrevivência, por si próprio ou com apoio familiar. Trata-se de um benefício que integra a Proteção Social Básica no âmbito do SUAS, previsto na LOAS.

Para fins de acesso ao benefício, o INSS opera toda a avaliação clínica e social por meio da estrutura médica e legal existente neste órgão; no entanto todas as orientações para obtenção e acesso ao benefício, além de informações e encaminhamentos a outras políticas setoriais articuladas na rede, serão obtidas nos CRAS. Ressalta-se que a este compete o acompanhamento familiar dos usuários que recebem o BPC, enquanto precisarem. Isso pressupõe uma ação intersetorial entre os dois órgãos que compõem a seguridade social brasileira, o que não é muito fácil e, na prática, não conta com uma integração no nível que seria proposto.

No Estado do Rio de Janeiro, 83.600 pessoas são beneficiadas pelo BPC.

- **BPC na Escola**

O Programa BPC na Escola integra o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE instituído pela Portaria Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, que contempla, por meio do Ministério da Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Saúde e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, ações direcionadas aos beneficiários do BPC na faixa etária de 0 a 18 anos, com o objetivo de ampliar o direito de acesso à educação inclusiva através da articulação intersetorial das três esferas de governo e integração de políticas de educação, assistência social, saúde e direitos humanos.

No estado do Rio de Janeiro, 46 municípios aderiram ao programa, que é desenvolvido a partir de 4 eixos:

- identificação de beneficiários do BPC que tenham até 18anos e estejam fora da escola;
- identificação das principais barreiras de acesso;
- realização de estudos e desenvolvimento de estratégias de superação de barreiras;
- realização de acompanhamento sistemático das ações e programas dos entes federados que aderiam ao programa;

Essa articulação com as demais políticas sociais para acompanhamento desse público também é feita pelos CRAS e ou Coordenação de Proteção Social Básica dos municípios. Isso envolve reuniões intersetoriais, acompanhamento da rede pública de educação e saúde, acompanhamento familiar pela Assistência Social, monitoramento através de formulários específicos do BPC na Escola do governo federal, etc.

Tanto o BPC quanto o BPC na escola envolvem o estado no sentido da capacitação e monitoramento dos Programas, da vigilância social no sentido de localizar as demandas do estado, garantir o acesso a esses benefícios, além de articular e mobilizar a saúde e educação da esfera estadual para as devidas ações nos seus municípios.

Na Assistência Social, existe a prerrogativa legal de que somente se o município não executar, após todas as alternativas legais, administrativas e políticas para suporte a este ente, é que o estado deverá cumpri-lo sob forma de intervenção, uma vez que os serviços públicos, direitos garantidos em lei, são responsabilidade do poder público.

Segundo entrevista de gestor atual no Estado do Rio de Janeiro, a SEASDH tem trabalhado intensamente para que os municípios cumpram suas atribuições, intervindo mais focadamente em alguns municípios quando necessário, ao se deparar com problemas sérios de gestão, de políticas e de estruturas administrativas. Esse gestor lembra que a SEASDH segue uma diretriz política estadual de não incentivar serviços diretos do estado nem de forma regionalizada como prevê a NOB/SUAS, ao invés disso, a decisão é de poder cofinanciar equipamentos nos próprios municípios e ou estruturas consorciadas pelos municípios.

Dando continuidade aos Programas Federais que o estado acompanha e os municípios executam, apresentam-se alguns desses programas.

- **Projovem Adolescente**

O Projovem Adolescente é um dos quatro eixos do Programa Nacional de Inclusão de jovens, lançado em 2007. Destina-se a jovens de 15 a 17 anos, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, e jovens vinculados ou egressos de programas e serviços da proteção social especial, como o Programa de Combate à Violência e à Exploração Sexual e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI, ou ainda, jovens em situação de conflito com a lei, cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto ou egressos de medida de internação. O Projovem tem como objetivo promover o convívio familiar e comunitário, a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional, assim como formação profissional e desenvolvimento humano.

Esse é um exemplo de Programa Federal com um desenho metodológico bem fechado e que se deparou com muitas dificuldades operacionais por parte dos municípios para fazer as devidas adequações para seduzir e manter o público jovem

interessado. De acordo com uma das gestoras entrevistadas, este é um programa que deveria ser totalmente revisto por parte do Governo Federal. Poucos municípios se habilitaram a fazer adequações de forma a tornar o programa atrativo à realidade local, o que tem dificultado sua gestão. A SEASDH, por sua vez, não fez um investimento específico neste programa para além de suas atribuições de capacitar e assessorar por não ter profissionais para tanto. Ainda assim, segundo informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome -MDS, em setembro deste ano, 85 municípios do Estado do Rio de Janeiro aderiram ao programa, dispondo de 47475 vagas para atendimento aos adolescentes.

Fato é que muitos municípios para não perderem recursos assumem os programas e procuram executá-los mesmo, muitas vezes, sem ter condições estruturais para tal.

Nos três Programas citados acima, compete ao estado, por prerrogativa de responsabilidades compartilhadas, aprimorar-se quanto a conteúdo, objetivos, princípios e traçado metodológico para capacitar e assessorar os municípios, além de acompanhar sistematicamente a execução desses programas com o intuito de garantir o acesso da população a eles.

Para tanto habitualmente o Governo Federal se dirige direto aos estados, com os quais tem agenda rotineira no sentido da disseminação, habilitação e divulgação dos Serviços, Programas e projetos e gestão destes para que os Estados, então, trabalhem com seus municípios. Não há, no tocante a estes programas, nenhuma transferência de renda específica para a esfera estadual.

Fato é que para o devido acompanhamento desses programas, a equipe do Estado do Rio de Janeiro é muito pequena e não tem tais tarefas como exclusivas, o que não permite um investimento técnico-operacional na qualidade da gestão dos municípios nesses programas.

- **Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda direta voltado às famílias pobres, o qual vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de compromissos (condicionalidades) nas áreas de Saúde e Educação, com a finalidade de reforçar o acesso das famílias aos direitos sociais básicos entre outras políticas. Seu objetivo é ampliar as oportunidades de acesso à rede de proteção social à família e aos seus membros, buscando a inclusão social da população mais vulnerável.

O PBF é um eixo estratégico no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais enquanto articulação da transferência monetária às políticas setoriais.

Esse programa pauta-se na articulação de três dimensões:

- Promover o alívio imediato da pobreza;
- Reforçar o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e trabalho, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- Fortalecer as ações complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Nessas considerações sobre o PBF, vale destacar os compromissos de cada esfera de governo para mostrar um pouco do seu desenho e amplitude.

Governo Federal:

- ▶ Especificação dos processos, fluxos, metodologias e sistemas para cadastramentos de famílias;
- ▶ Gestão do CADÚNICO dos Programas Sociais do Governo Federal;
- ▶ Definição de estratégias para inclusão de novas famílias e exclusão de famílias que não atendem ou superam os critérios de elegibilidade definidos pelo PBF;
- ▶ Acompanhamento e fiscalização de execução do PBF e articulação com a Rede Pública de Fiscalização;
- ▶ Formatação, negociação e gestão do contrato com a Caixa Econômica Federal, agente operador do PBF;
- ▶ Articulação para o acompanhamento das famílias pelo Sistema Único de Assistência Social.

Governo Estadual:

- ▶ Oferecer apoio técnico e operacional aos Municípios na gestão do Programa e do Sistema;
- ▶ Incrementar o fornecimento de documentos de identificação aos beneficiários e à população pobre;
- ▶ Promover a capacitação dos Municípios para a realização do cadastramento e para a gestão do Programa;

- ▶ Apoiar o cadastramento das populações tradicionais (indígenas e quilombolas)⁶³;
- ▶ Desenvolver um sistema de monitoramento e avaliação do Programa;
- ▶ Acompanhar o desempenho das condicionalidades para possíveis intervenções e assessoramento;
- ▶ Fomentar o plano de ação Intersetorial⁶⁴ do PBF nos municípios, no que diz respeito às estratégias locais para garantia de acesso a esse benefício e ao planejamento anual de suas ações.
- ▶ Capacitar as instâncias de controle social do Programa;
- ▶ Manter articulação com a CEF- gerenciadora dos Sistemas nacionais de pagamento para estudo e resolução de eventuais problemas dos municípios;
- ▶ Manter articulação permanente com a SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania –que é dentro da estrutura do MDS a Secretaria que executa a política nacional de renda de cidadania e realiza as atividades de gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único para programas sociais.

Governo Municipal:

- ▶ Indicar o gestor responsável pelo PBF e constituir a Coordenação Municipal intersetorial;
- ▶ Identificar e cadastrar as famílias pobres e extremamente pobres no Cadastro Único;
- ▶ Constituir a Instância de Controle Social do Programa, ou delegar essa competência para um conselho ou comitê previamente existente, desde que seja paritário entre governo e sociedade civil;
- ▶ Promover o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades articulado com os Centros de Referência de Assistência Social;
- ▶ Garantir os serviços de saúde e educação que, além de direitos básicos, são necessários ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias;
- ▶ Gerenciar os pagamentos dos beneficiários;

⁶³ A SEASDH realizou tal cadastramento de todas essas comunidades do Estado, através de contratação da Fundação CIDES, procurando envolver membros das próprias comunidades específicas neste processo garantindo fonte financiadora e, além do mapeamento e estudo destas realidades, o acesso dessas famílias não só ao PBF, mas às demais políticas setoriais municipais, que foram intencionalmente mobilizadas para este processo.

⁶⁴ Este instrumento de gestão foi pensado e instituído no Estado entre 2009 e 2010 a fim de qualificar a gestão nos municípios e documentar as responsabilidades da intersetorialidade. Tal documento apresentado em Brasília em evento nacional, foi adotado pela Coordenação nacional do Programa que o incorporou aos instrumentos de gestão do PBF a nível nacional.

► Promover o acompanhamento das famílias beneficiárias em maior vulnerabilidade nos CRAS, tendo como ênfase o descumprimento das condicionalidades;

► Apoiar o desenvolvimento das famílias beneficiárias, por meio da articulação entre o Bolsa Família e Programas Complementares.

Como dito anteriormente, para cumprirem suas atribuições nesse Programa, os estados também devem proceder à adesão ao Programa a fim de receber o IGD-E, Índice de Gestão Descentralizada do Estado, regulamentado na portaria no. 256/2010, que se refere a um incentivo de Gestão através de transferência de recursos financeiros para os estados que aderiram ao SUAS e, especificamente, ao PBF.

Para tanto, atribui-se à Gestão Estadual um papel fundamental nesse processo, primeiro o de compor uma estrutura administrativa ao instituir formalmente a Coordenação estadual do PBF para organizar e conduzir a Coordenação Intersetorial do PBF com representação da educação, saúde, planejamento, trabalho e assistência social a nível de estado; e o de mobilizar e operacionalizar as coordenações nos municípios e atender todas as prerrogativas técnico operacionais em seu âmbito de ação.

Esses recursos do IGD-E deverão ser usados em ações de apoio técnico e operacional aos municípios que aderiram ao PBF e utilizam o Cadastro Único para programas sociais. No Estado do Rio de Janeiro, a previsão para este ano de 2011 é de receber um valor total de R\$53.850,00.⁶⁵

Conforme documentos e relatos nas entrevistas, esse Programa no Estado do Rio de Janeiro na Gestão de 2003/2006 consistia em um setor específico e fora da estrutura da Proteção Social Básica.

No período de 2007/2010, o PBF foi inserido na estrutura da Proteção Social Básica, a quem cabe a responsabilidade de gestão.

Na atual estrutura, conforme organograma da página 75, ele saiu da responsabilidade direta da Superintendência de Proteção Social Básica (na prática) e hoje compõe uma Superintendência de Transferência de renda e benefícios junto com uma transferência de renda direta do estado, instituída neste ano de 2011, a qual se chama Renda Melhor. Esta, além de transferir recursos ao usuário compondo o que já existe no PBF, visa à integração com a educação, através do incentivo a jovem cursando o ensino médio e, com a Secretaria de Trabalho, ao cruzamento de dados para

⁶⁵Fonte: www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestãodescentralizada/teto-do-igd-e-do-estado, acessado em 05 de setembro de 2011.

garantia do primeiro emprego. Essa transferência estadual está em fase de avaliação através de projetos pilotos em três municípios do Estado do Rio de Janeiro com os IDHs mais baixos.

Esse Programa(PBF) exige uma estrutura importante com equipamentos de informática consideráveis e uma equipe técnica com boa qualificação e considerável conhecimento na área de tecnologias de informáticas e do conteúdo da Assistência Social para poder operar todos os Sistemas que o compõem e fazem parte da sua estrutura principal. Isso vale tanto para os Estados quanto para os municípios, o que tem exigido um enorme esforço da Coordenação Estadual do PBF para conduzir esse processo nos municípios por conta de uma série de dificuldades operacionais existentes.

Acrescente-se a isso a necessária interlocução com a saúde e com a educação no acompanhamento dessas famílias, interlocução essa nem sempre fácil. No entanto, no estado, a Comissão Intersetorial do PBF funciona com presença de fato e de lei da educação, saúde, planejamento, sendo inserida a presença do trabalho no ano de 2010, sob a condução da Assistência Social. Conforme relatos da SEASDH, esse fato tem resultado em importantes parcerias de mobilizações e trabalhos conjuntos nos municípios.

Nesse sentido, em se tratando das condicionalidades da Educação, o Estado do Rio de Janeiro tem obtido excelentes índices de acompanhamento, quase sempre em torno de 100%. O problema maior é com a política de saúde, por diversas circunstâncias, inclusive políticas, ocorridas nos municípios na condução desta.

Esse trabalho intersectorial é um desafio operacional que transcende o caráter específico de cada política, pois contém um resquício de cultura difícil de trabalhar, uma situação em que, numa tendência quase que natural, porém questionável, cada uma cuida do seu foco, preocupada com suas atribuições e problemas, só que atendendo ao mesmo usuário. Isso pode provocar fragmentação na atenção aos serviços, impactando negativamente no acesso da população a estes, na perspectiva da garantia de direitos que atendam o cidadão como um todo.

Essa intersectorialidade tem suas dificuldades em integrar ações não só de políticas setoriais diferentes, como também dentro das próprias políticas, que, tendo várias frentes de trabalho e ações, não se conectam, às vezes sequer se conhecem para compor e potencializar a operacionalização dos serviços nos territórios.

2.2.2.2 Proteção Social Especial

O CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social, é o equipamento público, porta de entrada da Proteção Social Especial, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Trabalha na perspectiva da coordenação e da articulação da proteção social especial de média e alta complexidade, sendo responsável pela oferta de orientação e apoio especializado e continuado a indivíduos e famílias com seus direitos violados, por isso tem caráter compensatório. Os serviços dessa modalidade são de base territorial de acordo com a demanda local (município) podendo ser instalados também por meio de consórcios regionais.

Neste, o principal serviço é o PAEFI – Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos, que se caracteriza pelo acompanhamento sistemático das famílias e indivíduos. Esse Serviço identifica e intervém sobre as questões de violação de direitos apresentadas, garantindo atendimento priorizado pelos serviços ofertados por outras políticas setoriais, assim como previne e repara danos e reincidência de violação de direitos. Oferece apoio, orientação, acompanhamento e encaminhamentos diversos monitorados, visando à promoção e à preservação de direitos e ao fortalecimento e ou reestruturação dos vínculos familiares e comunitários. Opera na referência e contrarreferências com as equipes dos CRAS no fortalecimento da função protetiva das famílias.

Diferente dos CRAS, não deverá ter um em cada território, referenciando 5000 famílias, em que tenham sido mapeados consideráveis índices de vulnerabilidade e pobreza. Os CREAS desenvolvem um trabalho específico integrado ao Sistema de Garantia de direitos e deverá, portanto, situar-se em local neutro onde a população afligida por diversos tipos de violações possa acessá-lo com segurança.

Regra geral é que os municípios de médio e grande porte e Metrópoles definam a quantidade de equipamentos e localização conforme demanda comprovada. A PNAS/2004 prevê CREAS regionalizados para atender um conjunto de municípios, geralmente de pequeno porte, que não tenham condições, ou não tenham demanda que justifique um equipamento exclusivo. A Gestão atual da SEASDH não prioriza esse desenho e valoriza a perspectiva de pelo menos um CREAS para cada município.

Atualmente a SEASDH cofinancia CREAS em 47 municípios do Estado do Rio de Janeiro, no total de 87 unidades, onde as ações de média complexidade são executadas, e destaca-se como principal espaço de articulação da Proteção Social

Especial no envolvimento das políticas Setoriais e institucionais que compõem o Sistema de garantia de Direitos. A meta, segundo gestores entrevistados, para o ano de 2013 é cofinanciar CREAS nos demais 45 municípios do Estado.

Considerando esse um serviço inédito no SUAS e com menos experiência do que os CRAS, a fim de orientar e aprimorar o ordenamento dos serviços de Média Complexidade e avançar na implementação dos CREAS nos municípios, a SEASDH elaborou Notas Técnicas como: CREAS, Abuso e Exploração Sexual, PETI e Medidas Socioeducativas em Meio Aberto para fundamentar tais serviços.

A Superintendência de Proteção Social Especial acompanha os municípios assessorando os que possuem CREAS e todos os serviços a este vinculados.

São de responsabilidade da Proteção Social Especial conforme a Tipificação Nacional dos Serviços, os seguintes serviços:

- Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;

b) Serviço Especializado em Abordagem Social;

c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC;

d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias;

e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

- Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:

- abrigo institucional;

- Casa-Lar;

- Casa de Passagem;

- Residência Inclusiva.

b) Serviço de Acolhimento em República;

c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Contudo os serviços ofertados nos próprios CREAS são:

- Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil; (PETI)

- Serviço de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças, Adolescentes e suas Famílias;
- Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e suas Famílias.
- Atendimento a outras violações de direitos
- Gestão e Controle de vagas dos serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Dentre esses cabe destaque para ações com orientações e diretrizes federais. Foram utilizados, como fonte de dados, documentos e informativos da própria SEASDH:

***PETI**

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI é um Programa de âmbito nacional, coordenado pelo estado e executado pelos municípios, que articula um conjunto de ações visando proteger e retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, resguardado o trabalho na condição de aprendiz a partir de 14 anos, em conformidade com o que estabelece a Lei de aprendizagem (10097/2000). É um programa de natureza intergovernamental e intersetorial, que pressupõe, nas três esferas de governo, a integração de ações governamentais e não governamentais em torno do desenvolvimento de iniciativas e estratégias ao enfrentamento do trabalho infantil. A proposta é consistente e importante e que para atingir de fato seus objetivos, sofreu mudanças em seu desenho metodológico adequando-se aos serviços do SUAS.

Contempla a transferência de renda através do PBF e o Renda Melhor; o trabalho sistemático com famílias no PAEFI e no PAIF, ofertados respectivamente pelos CREAS e CRAS; os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes e a oferta de serviços, programas e projetos de outras políticas setoriais.

***Serviço de Proteção Especial a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, (MSE), liberdade assistida e prestação de serviços a comunidade**

Destinado a adolescentes e jovens – 12 a 21 anos - em cumprimento de medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviços a comunidades, encaminhados pela Vara de Infância e da Juventude. Objetiva gerar condições para a construção e reconstrução de projetos de vida, reduzir a incidência da prática de

violência e do ato infracional; possibilitar acesso para a ampliação do universo informacional e cultural; e fortalecer a convivência familiar e comunitária.

O acompanhamento social ao adolescente e a sua família é realizado nos CREAS, através da elaboração e desenvolvimento do Plano Individual de Atendimento – construído em conjunto com o adolescente e com a família, pactuando metas e objetivos que contemplem as necessidades e interesses dos adolescentes.

A prestação de serviço se configura por atividades não remuneradas e de interesse geral, com jornada máxima de oito horas semanais – sem prejuízo da escola e ou do trabalho – realizadas em Instituições/serviços governamentais.

Nesse assunto, conforme as diretrizes da Política Estadual de Assistência Social, que tem a perspectiva de municipalizar as ações de Proteção Social Especial de Média Complexidade da Assistência Social em municípios de Gestão Plena, e considerando os preceitos constantes no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, a SEASDH desenvolveu, através da Superintendência de Proteção Especial, a municipalização do Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, nos 35 municípios que apresentavam a demanda. Firmou um protocolo de gestão integrada com a Secretaria Estadual de Educação, por meio do DEGASE através da Assessoria às Medidas Socioeducativas e ao Egresso. Segundo MDS, o Estado do Rio de Janeiro foi o único em que a municipalização foi efetivada em 100% dos casos.

***CREPOP- Centro de Referência de Atendimento a população em situação de rua.**

Constitui-se em um equipamento que oferta serviço especializado para a população em situação de rua visando o retorno à vida familiar e comunitária. É um equipamento intermediário entre a rua e outras modalidades de atendimento tais como abrigo, repúblicas, etc. Deve oferecer acolhimento e escuta qualificada, espaço de cuidados emergenciais de higiene pessoal, alimentação, acesso a espaço para guarda de pertences, provisão de documentação civil e atividades socioeducativas que favoreçam a abordagem da equipe multidisciplinar capaz de analisar suas demandas e realizar encaminhamentos para o atendimento em serviços socioassistenciais e de outras políticas setoriais articuladas no território, visando proteção de situações de violência e estímulos a inserção social.

O atendimento se dá por procura espontânea e deve considerar a garantia de ir e vir de seus usuários e o direito de fazer escolhas que atendam suas necessidades.

O espaço deve ainda dispor de sistema de registro de dados que favoreça a localização destes por familiares quando necessário e controlar a movimentação migratória entre municípios. (Retirado do Documento do evento de assinatura do Pacto de Gestão do SUAS /2011).

No Estado do Rio de Janeiro, há 11 CREPOPs atualmente, distribuídos nos seguintes municípios: Belford Roxo, Campo dos Goytacazes, Duque de Caxias, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti e Volta Redonda.

***Alta complexidade/ serviços de acolhimento institucional e emergencial**

Esses serviços de abrigamentos variados, conforme descrito na p. 118, destinam-se a crianças, adolescentes, adultos e famílias com rompimentos de vínculos familiares e comunitários. Tais serviços, personalizados e em pequenos grupos, devem favorecer o convívio familiar e comunitário, na perspectiva da reintegração. Em algumas situações, como no atendimento de longa permanência, serviços de saúde e vigilância sanitária, devem compor a estrutura e funcionamento de tais instituições.

Esse tipo de ação historicamente sempre esteve nas mãos de organizações filantrópicas e não-governamentais. Ainda hoje não existe uma estrutura estatal em condições de assumir de pronto todos os serviços que instituições prestadoras de serviços de abrigo prestam nessa área Brasil afora. No entanto o grande diferencial com o Vínculo SUAS⁶⁶, é que as entidades prestadoras de serviços terão de seguir parâmetros técnicos, administrativos, estruturais que garantam as diretrizes do SUAS para a prestação dos serviços à população que atende. Tal situação tem sido acompanhada pelos Conselhos de direitos e pelo Ministério Público, de forma a contribuir para um padrão seguro de atendimentos às necessidades e demandas desse setor.

Ainda em relação à alta complexidade, a SEASDH dispõe de algumas ações: conta com uma Instituição de longa permanência com execução direta pela SEASDH, que é o Abrigo Cristo Redentor, que funciona também com cofinanciamento federal. Esta instituição já passou por várias situações e condições administrativas. Atende atualmente 280 idosos abrigados, 20 idosos em atendimento dia, diariamente, permitindo às famílias de baixa renda, enquanto trabalham, espaço de cuidado para seus idosos, localizado em Bonsucesso.

Além desse local, existe um convênio, segundo a Secretaria, que funciona com algumas entidades e integram a rede SUAS do estado no atendimento a usuários de drogas por meio de internação temporária.

⁶⁶Ver LOAS 8742 de 1993 e Lei 12 101 de 2009.

Compondo o atendimento dessa política específica, a SEASDH, por meio de execução direta, dispõe de um equipamento chamado CEAD (Centro Estadual de Assistência sobre drogas), que funciona na modalidade Centro-dia. Este atua como porta de entrada para o atendimento das clínicas conveniadas que prestam serviços complementares à rede de saúde, bem como de apoio técnico a gestores e técnicos municipais no que se refere à reinserção social de usuários de drogas.

Segundo entrevista com a gestão atual, esse é um assunto que provoca eternos debates internos e intersetoriais pela antiga e velha questão: é da saúde, é da assistência? À Assistência Social compete o acompanhamento familiar; o atendimento clínico terapêutico, de tratamento da doença compete à Saúde. No entanto quem contrata e paga os serviços, neste caso, é a Assistência Social, no entanto o público e a atenção dos serviços é intersetorial. Por que não reordenar em uma instituição intersetorial, envolvendo o orçamento de ambas as pastas? Este é um dos exemplos de reordenações que devem ser amadurecidas e pactuadas entre os atores públicos e políticos que têm responsabilidades com este problema que não é só social, e que, segundo a SSASDG, tem sido provocado a entrar na pauta de ambas as políticas.

2.2.2.3 Panorama da Assistência Social pelo Estado

A função da esfera estadual na gestão dos benefícios e serviços é bem peculiar. Brant (2006) considera que o Estado tem uma posição de retaguarda, servindo de capacitador e de apoio para o Governo Federal. Já Sposati (2009) defende que, mesmo que fosse só isso, por si só não seria pouco; ao considerar-se a realidade brasileira, realmente não se trata nem de pouco nem de simples trabalho, situando-se nesse contexto Estados como Minas Gerais com 853 municípios; São Paulo com 645, Bahia com 417 e assim por diante.

Uma das gestoras entrevistadas defende que capacitar é sim uma das principais atribuições dos Estados, embora não seja específica, uma vez que em tal tarefa se sobrepõe o Governo Federal, que, pontualmente, também realiza capacitação direta no município, embora de acordo com o “protocolo” vigente, seja competência do Governo Federal reunir e capacitar todos os Estados para que estes trabalhem com suas realidades.

Segundo entrevista da atual gestão, “o estado é o conjunto dos municípios que o compõem, é a expressão da realidade dos seus municípios. Se estes são bons ou maus

protagonistas na execução da Política, há uma responsabilidade e atuação importante da esfera estadual nesse contexto, a de assessorar, capacitar este trabalho, qualificar e potencializar de forma permanente, trabalhando para que as dificuldades sejam superadas”.

Mesmo na perspectiva da Gestão de serviços e programas, o estado para capacitar e assessorar, orientar e coordenar, um papel que lhe compete, tem que se apropriar de uma gama de detalhes e conteúdos de administração, planejamento, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios, e não apenas da repetição das informações postas. O que necessariamente requer um processo constante de qualificação e capacitação para que bem apropriado técnica e operacionalmente possa desenvolver suas atribuições de capacitador e assessor junto aos municípios.

Para um dos gestores entrevistados, “... as orientações da Política Pública são comuns a todos os municípios e devem ser traduzidas para a realidade considerando as diferentes variáveis locais. Compreender as peculiaridades de cada município e poder adaptar as diretrizes das ações e da Política a esses diferentes contextos não é trabalho simples. E esse é um trabalho do estado”. Segundo essa entrevistada, o estado tem tido êxito nesse processo de adequar as diretrizes do SUAS à realidade local dos municípios.”

Isso se dá, além das capacitações gerais, através do assessoramento via meios de comunicação e reuniões, e principalmente via visitas aos municípios, nas quais, mais que detalhes técnicos da gestão dos serviços, são trabalhadas informações e conteúdos de ordem de gestão administrativa e política.

Verifica-se nesta pesquisa que existe um papel estratégico e próprio dessa esfera que tem de ser ocupado nessa Política Pública. Isso não é regra na realidade nacional. Mais que acatar e ter sintonia com as orientações do SUAS, é preciso se colocar como ator na frente desse processo, presente nas discussões e deliberações sobre o rumo e a forma do trabalho a ser feito, e fazer parte da construção desse processo, considerando interferências políticas e ideologias diferentes. Esse protagonismo é algo peculiar a este Estado, relatado por todos os entrevistados.

Considerando o processo democrático nos diversos espaços e fóruns (CIT e FONSEAS) dessa Política, valerá a opinião da maioria e, nesse caso, valerá o que for melhor para maioria dos Estados, ponderando-se a realidade nacional. Mas, inerente a esse processo de novas propostas de avaliação, de adequações, conforme relato expresso, trabalha-se para refletir sobre o modelo, que “às vezes vem de cima para

baixo”, conforme relato da entrevista com representantes da SEASDH . Isso provoca discordâncias, diferenças, embates, porém, no final respeitam-se os princípios do SUAS, para então adequar as orientações à realidade do Estado e dos municípios, caso contrário não se sairia do lugar.

Nas falas dos três últimos gestores do estado, que atuaram em períodos diferentes e com atores diferentes, houve uma defesa comum e, segundo eles, ponto primordial nas ações e no êxito que se alcançou neste estado é a proximidade com o município o tempo todo, a presença do estado nos municípios e a ênfase no funcionamento e na participação destes nos fóruns estaduais.

Priorizou-se, na gestão estadual, um trabalho técnico, profissional, acima das questões político-partidárias. Nesse sentido, essa assessoria se traduz em trabalho diário pelas Superintendências da área, constituindo-se rotina da SEASDH/SSASDG contatos telefônicos, por email, por sistemas, por reuniões, palestras, visitas institucionais, assessoria aos equipamentos e Secretarias municipais, por capacitações temáticas, nas orientações sobre gestão administrativa, financeira, técnica e operacional. Além disso, no fomento das reuniões das CIBs e CEAS, nas conferências municipais, na circulação de informativos, notas técnicas, protocolos, etc. e no incentivo permanente a participação.

Conforme dados coletados nas entrevistas realizadas com alguns gestores nesta pesquisa, vale uma observação: quem desenvolve o trabalho e sobrecarrega-se nessa atuação é o segundo e terceiro escalão da administração pública. Se houve conquistas e méritos, sobrepondo-se a inúmeras dificuldades, os responsáveis foram as subsecretarias, que estão apropriadas tecnicamente e legalmente para suas competências. Via de regra, a cúpula se ocupa das questões político-partidárias e negociações que nem sempre estão antenadas às demandas político-administrativas da área. Esse é um aspecto negativo a ser ainda superado, embora peculiar ao ambiente de todas as políticas públicas. Percebe-se que há gestores, Secretários de Estado com perfis, histórias e objetivos diferentes ocupando um lugar com atribuições políticas, legais, administrativas e técnicas, sem, muitas vezes, o devido conhecimento e compromisso.

Segundo ex-gestores da SEASDH o empenho e êxito deste estado ocorreu por contar com uma equipe da área social qualificada e compromissada com esta Política Pública, apesar de pequena, pois o ambiente político da esfera pública muitas vezes faz com que as Secretarias específicas deixem de focar suas funções.

Porém, segundo relato do COEGEMAS, as regulações e a complexa arquitetura de gestão que compõem a Política de Assistência Social têm forçado a profissionalização e qualificação dos gestores políticos, limitando, ainda que por força de lei, as insistentes posturas patrimonialistas em referência às gestões municipais.

Porém os documentos analisados mostram números significativos. Este Estado, no que se refere aos equipamentos da Proteção Social Básica, tem o mérito de ser o único estado brasileiro com pelo menos dois CRAS em todos os municípios. E está se tornando vanguarda na Proteção Especial pelo investimento exclusivo na área, de recursos e regulações, já implementando 87 CREAS em 47 municípios.

Para além de todo o trabalho efetuado na Gestão dessa Política, estrategicamente⁶⁷, a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, assina numa ação política e administrativa de coroação e fortalecimento das conquistas realizadas, o “Pacto de Gestão do SUAS” entre estado e municípios, firmado neste ano de 2011, com o intuito de consolidar compromissos e responsabilidades entre as partes para com a implementação do Sistema Único de Assistência Social neste estado.

Considerando as responsabilidades compartilhadas entre o estado e os municípios no SUAS, esse Pacto de aprimoramento da Gestão estabelece o patamar basilar das metas e da relação federada com os municípios e o financiamento compartilhado entre as esferas de governo na implementação do SUAS.

A SEASDH criou, para tanto, o “ Incentivo Estadual de Gestão dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro”, resolução nº. 319, de 11 de fevereiro de 2011, efetivando inicialmente repasse de recursos para a gestão e estabelecendo com os municípios metas a serem atingidas.

Por meio do “Pacto de Gestão do SUAS” ficam pactuadas as seguintes ações, cujo teor assim consta no documento entregue aos municípios na ocasião da assinatura do Pacto demonstrados nos quadros seguintes:

Quadro 6 - Compromissos do estado no pacto de Gestão do SUAS

RESPONSABILIDADES DO ESTADO NO PACTO DE GESTÃO DO SUAS SEASDH/RJ/2011
<ul style="list-style-type: none"> • financiamento para a elaboração de diagnósticos socioterritoriais , que possibilitam o adequado planejamento e oferta dos serviços socioassistenciais.
<ul style="list-style-type: none"> • financiamento para a capacitação orçamentária e financeira, melhorando a capacidade

⁶⁷Friso da autora.

de gestão dos recursos da política de assistência social.
<ul style="list-style-type: none"> • inanciamento para implantação de sistemas de monitoramento municipais.
<ul style="list-style-type: none"> • cofinanciamento “fundo a fundo” dos CRAS e CREAS nos municípios.
<ul style="list-style-type: none"> • cofinanciamento “fundo a fundo” do PETI e do CREPOP.
<ul style="list-style-type: none"> • construção de novos CRAS para ampliar a capacidade de proteção social de territórios e famílias vulneráveis.
<ul style="list-style-type: none"> • apoio técnico e financeiro para a melhoria dos CRAS e CREAS, garantindo espaços e serviços adequados à população.
<ul style="list-style-type: none"> • capacitação das equipes técnicas, gestores e conselheiros, para qualificar a oferta dos serviços socioassistenciais.
<ul style="list-style-type: none"> • implantação do Sistema Estadual de Monitoramento e avaliação da Gestão, serviços e unidades do SUAS: SIGM@AS.
<ul style="list-style-type: none"> • municipalização de equipamentos e serviços.

Fonte: Pacto de Gestão do SUAS/SEASDH/2011

E os municípios deverão definir ações conforme os seguintes eixos estratégicos:

Quadro 7 - Eixos estratégicos para as ações municipais

EIXOS ESTRATÉGICOS	DEFINIÇÕES
Diagnóstico socioterritorial	<ul style="list-style-type: none"> - identificação da demanda por atendimento socioassistencial, visando à definição territorial para expansão de CRAS e de CREAS - identificação da rede instalada pública e privada, de serviços e projetos existentes
Acompanhamento a famílias vulneráveis, em especial, àquelas em situação de extrema pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - busca ativa das famílias em situações de pobreza extrema para inclusão em programas socioassistenciais e de transferência de renda; - expansão de CRAS e cofinanciamento de todas as unidades para garantir a ampliação da cobertura do acompanhamento familiar sistemático às famílias.
Monitoramento e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> - criação de sistemas de monitoramento municipais para o monitoramento da gestão e implementação dos serviços socioassistenciais; - implantação de sistema de vigilância social, antecipando-se às situações emergenciais; - estudos e pesquisas sobre a gestão e implementação de serviços;
Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> - capacitação de gestores e técnicos dos municípios para aprimoramento da gestão orçamentária e financeira e planejamento dos serviços;

Fonte: Pacto de Gestão do SUAS/SEASDH/2011

Na verdade, considera-se essa assinatura uma estratégia política mais do que um ato para impactar o aprimoramento esperado na consolidação do SUAS. Ao envolver Governador de Estado e Prefeitos, de acordo com as legislações atuais, firma-se uma responsabilidade institucional entre os entes federados, baseada na concepção do pacto federativo permanente e progressivo, e não entre os governantes e representantes políticos.

Esse pacto, ao firmar um compromisso entre os órgãos gestores da Política de Assistência social dos municípios e estado, traçando prioridades e responsabilidades detalhadas em ações, visa ao fortalecimento dos órgãos responsáveis pelo pleno exercício do SUAS, de modo a ultrapassar gestões momentâneas e envolver as duas partes federadas.

Por outro lado, o pacto deixa claro o papel de cofinanciamento, coordenação e capacitação do estado na Política e o que se espera dos municípios além do que vem sendo feito.

Observando várias informações e preleções feitas nesta pesquisa, expressa-se no quadro a seguir, o panorama da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro, considerando o porte dos municípios, região em estes que se situam, número de habitantes, nível de gestão, quantidade dos principais equipamentos: CRAS, CREAS, CREPOP e o número de crianças e adolescentes atendidos no PETI.

Tais dados foram obtidos durante a pesquisa documental com as Superintendências da SSASDG na SEASDH.

Quadro 8 - Panorama da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro										
MUNICÍPIO	REGIÃO	POPULAÇÃO - IBGE	PORTE	HABILITAÇÃO	FAMÍLIAS REFERENCIADAS	CRAS MDS	CRAS ESTADO	PSE - MC CREAS ANUAL	Nº DE CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL	CREAS POP
ANGRA DOS REIS	Costa Verde	168 664	Grande	Básica	5.000	5	2	1		
APERIBÉ	Noroeste Fluminense	8 820	Pequeno I	Plena	5.000	1	1		89	
ARARUAMA	Baixadas Litorâneas	109 705	Médio	Básica	5.000	2	2	1	243	
AREAL	Centro Sul	11 009	Pequeno I	Básica	5.000	1	1			
ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	Baixadas Litorâneas	24 560	Pequeno II	Básica	5.000	1	1	1		
ARRAIAL DO CABO	Baixadas Litorâneas	26 896	Pequeno II	Básica	5.000	1	1	1		
BARRA DO PIRAI	Médio Paraíba	103 833	Médio	Plena	5.000	1	1	1	41	
BARRA MANSA	Médio Paraíba	176 899	Grande	Básica	5.000	2	2	1	36	
BELFORD ROXO	Metropolitana	501 544	Grande	Plena	5.000	6	2	3	692	1
BOM JARDIM	Serrana	24 626	Pequeno II	Básica	5.000	1	1			
BOM JESUS DO ITABAPOANA	Noroeste Fluminense	33 888	Pequeno II	Plena	5.000	1	1		81	
CABO FRIO	Baixadas Litorâneas	186 004	Grande	Básica	5.000	4	2	1		
CACHOEIRAS DE MACACU	Baixadas Litorâneas	57 300	Médio	Plena	5.000	1	2	1		
CAMBUCI	Noroeste Fluminense	14 368	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		110	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	Norte Fluminense	434 008	Grande	Plena	5.000	2	2	2	2550	1

Quadro 8 - Panorama da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (FI 2)										
CANTAGALO (PII para PI)	Serrana	19 799	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		77	
CARAPEBUS	Norte Fluminense	10 677	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		45	
CARDOSO MOREIRA	Norte Fluminense	12 206	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		443	
CARMO	Serrana	16 690	Pequeno I	Plena	5.000	1	1		76	
CASIMIRO DE ABREU	Baixas Litorâneas	27 086	Pequeno II	Plena	5.000	1	1		52	
COM. LEVY GASPARIAN	Centro Sul	8 322	Pequeno I	Básica	5.000	1	1			
CONCEIÇÃO DE MACABU	Norte Fluminense	20 687	Pequeno I	Básica	5.000	1	1	1	167	
CORDEIRO	Serrana	18 984	Pequeno I	Básica	5.000	2	1			
DUAS BARRAS	Serrana	10 438	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		66	
DUQUE DE CAXIAS	Metropolitana	872 762	Grande	Básica	5.000	1	2	3	1835	1
ENG. PAULO DE FRONTIN	Centro Sul	13 214	Pequeno I	Básica	5.000	1	1	1		
GUAPIMIRIM	Metropolitana	49 748	Pequeno II	Básica	5.000	2	1	1	117	
IGUABA GRANDE	Baixas Litorâneas	19 716	Pequeno I	Básica	5.000	1	1			
ITABORAÍ	Metropolitana	228 996	Grande	Plena	5.000	4	2	1	148	
ITAGUAÍ	Costa Verde	105 633	Médio	Básica	5.000	1	2	1	100	
ITALVA	Noroeste Fluminense	13 645	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		104	
ITAOCARA	Noroeste Fluminense	22 069	Pequeno II	Básica	5.000	1	1		88	
ITAPERUNA	Noroeste Fluminense	99 454	Médio	Básica	5.000	2	2	1	544	
ITATIAIA	Médio Paraíba	35 577	Pequeno II	Plena	5.000	1	1	1		
JAPERI	Metropolitana	101 690	Médio	Básica	5.000	4	2	1	356	
LAJE DO MURIAÉ	Noroeste Fluminense	7 769	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		67	

Quadro 8 - Panorama da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (FI 3)										
MACAÉ	Norte Fluminense	194 413	Grande	Plena	5.000	2	2	1	55	
MACUCO	Serrana	5 246	Pequeno I	Básica	5.000	1	1			
MAGÉ	Metropolitana	244 334	Grande	Plena	5.000	5	2	1	147	
MANGARATIBA	Costa Verde	32 533	Pequeno II	Plena	5.000	1	1	1		
MARICÁ (Médio para Grande)	Baixadas Litorâneas	123 492	Grande	Básica	5.000	1	2	1		
MENDES	Centro sul	17 880	Pequeno I	Plena	5.000	1	1	1		
MESQUITA	Metropolitana	190 056	Grande	Plena	5.000	1	2	1	16	
MIGUEL PEREIRA	Centro sul	24 585	Pequeno II	Básica	5.000	1	1		57	
MIRACEMA	Noroeste Fluminense	26 824	Pequeno II	Básica	5.000	1	1	1	89	
NATIVIDADE	Noroeste Fluminense	15 406	Pequeno I	Plena	5.000	1	1	1	88	
NILÓPOLIS	Metropolitana	159 408	Grande	Básica	5.000	2	2	1		
NITERÓI	Metropolitana	479 384	Grande	Plena	5.000	6	2	1	276	
NOVA FRIBURGO	Serrana	178 653	Grande	Básica	5.000	2	2	1	48	
NOVA IGUAÇU	Metropolitana	865 089	Grande	Plena	5.000	8	2	4	758	1
PARACAMBI	Metropolitana	42 423	Pequeno II	Básica	5.000	1	2	1	193	
PARAÍBA DO SUL	Centro Sul	39 257	Pequeno II	Básica	5.000	1	1			
PARATY	Costa Verde	35 730	Pequeno II	Básica	5.000	1	1	1	88	
PATY DO ALFERES	Centro Sul	25 132	Pequeno II	Básica	5.000	1	1		204	
PETRÓPOLIS	Serrana	315 119	Grande	Plena	5.000	2	2	2		1
PINHEIRAL	Médio Paraíba	22 382	Pequeno II	Básica	5.000	1	1	1	76	
PIRAÍ	Médio Paraíba	26 114	Pequeno II	Plena	5.000	1	1	1		

Quadro 8 - Panorama da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (FI 4)										
PORCIÚNCULA	Noroeste Fluminense	18 444	Pequeno I	Plena	5.000	1	1	1	114	
PORTO REAL	Médio Paraíba	16 253	Pequeno I	Plena	5.000	1	1	1		
QUATIS	Médio Paraíba	12 031	Pequeno I	Básica	5.000	1	2	1	30	
QUEIMADOS	Metropolitana	139 378	Grande	Básica	5.000	6	2	1	121	
QUISSAMÃ	Norte Fluminense	19 878	Pequeno I	Básica	5.000	1	1	1	637	
RESENDE	Médio Paraíba	130 035	Grande	Plena	5.000	2	2	1		
RIO BONITO	Baixadas Litorâneas	55 051	Médio	Básica	5.000	1	1	1		
RIO CLARO	Médio Paraíba	17 216	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		73	
RIO DAS FLORES	Médio Paraíba	8 192	Pequeno I	Básica	5.000	1	1			
RIO DAS OSTRAS (PII para Médio)	Baixadas Litorâneas	96 622	Médio	Plena	5.000	1	1	1		
RIO DE JANEIRO	Metropolitana	6 186 710	Metrópole	Plena	5.000	18	3	14	4129	2
SANTA MARIA MADALENA	Serrana	10 409	Pequeno I	Básica	5.000	1	1			
SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA	Noroeste Fluminense	40 145	Pequeno II	Básica	5.000	1	1		94	
SÃO FIDÉLIS	Norte Fluminense	37 477	Pequeno II	Plena	5.000	1	1	1	2277	
SÃO FRANCISCO ITABAPOANA	Norte Fluminense	47 832	Pequeno II	Básica	5.000	2	1	1	1139	
SÃO GONÇALO	Metropolitana	991 382	Metrópole	Básica	5.000	10	2	5	725	2
SÃO JOÃO DA BARRA	Norte Fluminense	30 595	Pequeno II	Básica	5.000	2	1	1	525	
SÃO JOÃO DE MERITI	Metropolitana	469 827	Grande	Plena	5.000	4	2	2	144	1
SÃO JOSÉ DE UBÁ	Noroeste Fluminense	6 829	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		91	
SÃO JOSÉ DO VALE RIO PRETO (PII para PI)	Serrana	19 439	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		108	
SÃO PEDRO DA ALDEIA	Baixadas Litorâneas	84 866	Médio	Básica	5.000	1	2	1		

Quadro 8 - Panorama da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (FI 5)										
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	Serrana	8 616	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		29	
SAPUCAIA	Centro Sul	16 858	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		101	
SAQUAREMA	Baixadas Litorâneas	69 374	Médio	Plena	5.000	1	2	1		
SEROPÉDICA	Metropolitana	78 819	Médio	Plena	5.000	2	2	1	135	
SILVA JARDIM	Baixadas Litorâneas	22 230	Pequeno II	Básica	5.000	1	1	1		
SUMIDOURO	Serrana	14 562	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		52	
TANGUÁ	Metropolitana	30 531	Pequeno II	Básica	5.000	1	1	1	186	
TERESÓPOLIS	Serrana	162 075	Grande	Básica	5.000	1	2	1		
TRAJANO DE MORAES	Serrana	9 706	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		49	
TRÊS RIOS	Centro Sul	76 075	Médio	Plena	5.000	2	2	1	142	
VALENÇA	Médio Paraíba	75 819	Médio	Básica	5.000	1	1	1		
VARRE-SAI	Noroeste Fluminense	8 308	Pequeno I	Básica	5.000	1	1		254	
VASSOURAS	Centro Sul	34 259	Pequeno II	Básica	5.000	1	1	1	176	
VOLTA REDONDA	Médio Paraíba	261 403	Grande	Plena	5.000	2	2	1	108	1

Fonte: Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. SSASDG/2011.

2.2.3 Instâncias de articulação, Pactuação e deliberação do SUAS e Relações Intergovernamentais

Como prerrogativa prevista na NOB/SUAS-2005 item 4, a SEASDH tem empreendido esforços e priorizado a participação e o diálogo entre as esferas de governo, no sentido de fomentar a democracia por meio dos espaços de articulação (fóruns, FONSEAS), de pactuação (CIB) e de deliberação (CEAS); além de se responsabilizar por suas atribuições de, enquanto poder executivo⁶⁸, arcar com a infraestrutura necessária ao funcionamento desses órgãos, garantindo recursos materiais, humanos⁶⁹ e financeiros, e despesas outras que garantam a participação dos conselheiros do governo e da sociedade civil quando estiverem no exercício de suas atribuições conforme Resolução CNAS 237/2006, art.20.

Este é um assunto convergente entre os diferentes gestores entrevistados, incluindo a representação do COEGEMAS, os quais não negam os problemas político-administrativos do processo.

Todas as gestões entrevistadas afirmam ser esse um dos aspectos positivos da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro. Pelo compromisso em consolidar um projeto democrático, tais instâncias sempre funcionaram embasando e sedimentando as decisões da Gestão para a implementação do Sistema de Proteção social.

O Conselho Estadual de Assistência Social, além de suas competências⁷⁰ de controle social na esfera estadual, atua dando o suporte necessário aos Conselhos municipais e, segundo documentos, estabeleceu um planejamento para fortalecer as relações institucionais de controle social e participação, com capacitações aos conselheiros de todos os municípios; para estreitar relação qualificada com parceiros estratégicos da sociedade civil e organização financeira com a previsão orçamentária para a garantia da participação popular e para ações de fortalecimento dos conselhos.

A cada dois anos, ocorrem conferências⁷¹ municipais, estaduais e a Federal. Neste ano de 2011, segundo entrevista da atual gestão, no Estado do Rio de Janeiro, realizaram-se Conferências Municipais nos 92 municípios, contando com a presença da SEASDH em todas elas.

⁶⁸ Tais atribuições perante o controle social cabem às três instâncias do poder executivo.

⁶⁹ A Secretária executiva dos Conselhos de Assistência Social tem de ser profissional de nível superior, especificamente de Serviço Social.

⁷⁰ Garantir a participação popular e seu controle sobre os atos e decisões estatais por meio de um processo de gestão conjunta, instituídos em Lei, em caráter permanente, deliberando sobre os rumos da Política.

⁷¹ São instâncias deliberativas que têm como atribuição a avaliação da Política de Assistência Social e definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS.

Este é um espaço de negociação de interesses e olhares diferentes e, muitas vezes, de relações tensas e conflituosas a depender do assunto a ser deliberado, porém tal conjuntura faz parte do processo de construção e participação cidadã. É um exercício democrático que ganha densidade e está legitimado na Política de Assistência Social neste Estado, uma vez que todos os municípios têm CMAS e participam da Conferência Estadual de Assistência Social donde sairão as representações para a Conferência Nacional.

Segundo uma ex-gestora entrevistada, de importante trajetória à frente do Conselho Nacional durante muito tempo, além de sua atuação como Gestora deste estado, relata que “[...]essas relações democráticas instituídas pela CF/88, encontraram eco neste estado, uma vez que se está numa administração democrático-popular e que tem construído em seus antecedentes uma história importante e constante de participação e controle social. O Conselho deste estado é participativo, e com representações atuantes. Isso qualifica a gestão e requalifica a condução política deste estado.”

Esse histórico de representação do Estado, seja para fora (com o Governo Federal ou com demais representações estaduais) ou para dentro (com os municípios e sociedade civil), tem consideráveis expressões nos variados fóruns: CEAS, CIBs, CITs, COEGEMAS, CONGEMAS, FONSEAS. Tais informações são comprovadas nas atas das reuniões, documentos de conferências e regulações construídas, além do relato de representantes da Secretaria.

Além do exercício do controle social fomentado pela SEASDH, outra ação legitimada nessa Política é a CIB, que, no Estado do Rio de Janeiro, tornou-se tradição por ter sido incentivada pelas várias gestões dessa secretaria, mesmo com conduções partidárias diferentes. A partir de 2010, na transição entre governos, implantou-se um modo de funcionamento ampliado garantindo a participação efetiva nas discussões e pactuações de todos os municípios que quiserem participar, além das representações por porte e região, como previsto na regulação. Desde então, tal proposta foi bem aceita pelos municípios que têm uma frequência média de 90% do todo o Estado, conforme relato de entrevistas.

Segundo entrevista com a atual gestão, a CIB é um espaço de negociação entre Gestores, com pauta pronta do Estado, mas que durante as reuniões podem ser incorporadas (SIC) outras propostas e sugestões dos municípios para se debater e chegar

a um consenso para pactuação de procedimentos de gestão. Tais pactuações devem ser apreciadas posteriormente pelo CEAS e demais CMAS.

No entanto há divergências quanto a esses procedimentos. Segundo entrevista com representantes do COEGEMAS, embora a CIB amplie a representação dos municípios e sua compreensão a respeito da grandiosidade da política, socialize e analise todas as deliberações e pactuações nacionais trazidas da CIT e do CNAS, esse entrevistado chama atenção para um aspecto que considera preocupante: as CIBs são espaços para pactuações que interferirão na condução e condições da gestão dos municípios. O fato de ela ser ampliada, implica na organização do Estado para capacitar os atores presentes antes de debater em relação a determinados assuntos, e só depois pactuar. Ocorre que, na visão deste representante do COEGEMAS, não há maturidade política de muitos gestores que estão frequentando a CIB para avaliar e votar. Além disso, há preocupação de que este espaço se torne um espaço de capacitação, o que na opinião desse representante do COEGEMAS, não pode ocorrer.

Em suas palavras, neste Estado existem novos gestores, de municípios recém-constituídos e de municípios antigos também. Mas são gestores que não tiveram conhecimento nem trajetória político-administrativa que lhe permitam conhecimento aprofundado da gestão pública, ou são políticos antigos que não se apropriaram dos novos destinos da administração, especificamente, na área da Assistência social, fato esse inerente e conseqüente do processo político-democrático brasileiro, que expressa as variações na apropriação das informações necessárias à gestão pública; como tratado por Arretche (2000, p.30):

Políticas implementadas em um dado momento no tempo dotam diferencialmente os diversos níveis de governo de “capacidade técnica”, ou seja,.. a forma como estão distribuídos entre os níveis de governo o conjunto de equipamento, prerrogativas legais, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à gestão de cada política.

Tais assertivas se refletem na maturidade e olhares diferenciados dos gestores municipais, o que foi observado nesta entrevista com representante do COEGEMAS. Os gestores se veem limitados à execução de seus serviços, expondo-se de forma individualista preocupados com seus próprios problemas administrativos e operacionais: “na CIB, os municípios devem defender situações coletivas e não apresentar defesa de situações específicas de um dado município”. Por outro lado, a entrevistada relata o quanto o COEGEMAS tem de melhorar sua atuação em vários aspectos na mobilização,

informação e organização perante os pares, para o fortalecimento e organização da esfera municipal, que, por diversos motivos, não avançou.

Concomitante a isso, o estado historicamente tem participado, tem cadeira cativa nas CITs e participação no FONSEAS enquanto fórum e espaço de discussão, reflexão e de pensamento de estratégias conjuntas em defesa das esferas estaduais.

Esse é um fato que reflete o quanto os atores dessa Política se apropriaram desses espaços para construção e constituição do cerne da Assistência Social enquanto Política Pública. Isso, segundo uma das entrevistas, é o diferencial, pois a regulação e toda a tecnologia, sem dúvida, dão corpo e celeridade à expressão dessa política mas, “o que a faz funcionar não são as regras, por si só, são os atores comprometidos com esta política, que mesmo tendo divergências, contradições e discordâncias, assumem os compromissos ético-políticos e é isso o que faz com que cresça e se legitime”.

Essa é uma Política que eminentemente envolve relações intergovernamentais em um processo contínuo, da sua concepção e construção à sua implantação e implementação. A corresponsabilidade entre os entes federados com ações e relações definidas diz respeito a todas as variáveis intrínsecas a esta Política pública de base democrática: financiamento; execução e qualificação dos serviços e benefícios; gestão político-administrativa; diretrizes técnicas e metodológicas; monitoramento e avaliação; controle social; vigilância social que propicie o conhecimento da realidade municipal, estadual e federal. Tudo isso, considerando-se a coordenação e organização dessa política que constitui um sistema nacional.

Esse sistema necessariamente funciona com as relações legalmente definidas (CF 1988 e NOB/SUAS 2005) e construídas entre os entes da federação. Assim, não se concebe um Sistema sem uma das partes no processo, resguardadas as peculiaridades e atribuições específicas de cada um, mas que constituem juntos, de forma pactuada e deliberada, uma referência única em todo o território nacional.

Inúmeros fatos podem expressar essa interlocução ao serem analisados sem muita profundidade, dentre os quais podem ser citados:

- o próprio desenho de controle social envolve os três entes nacionais: as definições que chegam à Conferência Nacional resultam de muitas discussões no território de cada município, que culminam em conclusões e conduções estaduais e juntas definirão as diretrizes na esfera nacional.

- a Rede SUAS que, com todos os censos, sistemas de execução físico-financeira, prestação de contas, acompanhamento dos municípios e dos estados, só funciona necessariamente com a ação e interlocução dos entes.

- o pacto de aprimoramento de Gestão firmado entre Estados, Distrito Federal e Governo Federal repercute diretamente nas ações dos municípios, e mostra que a organização e a mobilização de tais gestores é que aprimoram suas ações;

- os serviços socioassistenciais de base territorial com foco na família envolvem necessariamente cofinanciamento, planejamento e gestão compartilhada entre as esferas de governo.

Tais destaques não ignoram que, nesse processo de construção e interlocução de todos os atores públicos e privados dessa política, envolvem-se relações ricas de disputas políticas, partidárias, ideológicas, culturais, de interesses de mercado e de espaço, construídas e definidas sob embates, discordâncias e negociações.

Um característica que se sobrepõe diante das tensões da construção dessa política no cenário nacional, de acordo com relato, consulta e observação, é o compromisso ético-político dos atores que construíram e conduzem a Assistência Social, atores esses identificados e atuando nos mais variados estados brasileiros.

CONCLUSÃO

Não se pretende aqui reduzir toda a análise realizada nesta pesquisa às dificuldades ou êxitos da implementação de um ente federal frente à PNAS/2004 e à NOB/SUAS -2005, sequer a entraves político-institucionais, para não definir e enquadrar problemas, por si só, como nos retrata Sonia Fleury⁷². Cada realidade terá as suas condições, suas estratégias, suas peculiaridades no êxito ou os entraves na execução da Política pública, expostas neste trabalho sobre a experiência do Estado do Rio de Janeiro na condução do SUAS neste território nacional.

O SUAS deixa claro que a administração e a gestão das ações de assistência social são exclusivas do poder público. Isso lhe confere irrestritamente a coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação,

⁷² FLEURY, S. Políticas Sociais e Democratização do poder local (PSA32)

monitoramento e auditoria, considerando-se as peculiaridades pertinentes a cada esfera de governo.

A implementação deste sistema, o SUAS, impõe a gestores públicos, a técnicos e aos segmentos organizados da sociedade enormes desafios em um processo contínuo de avaliação e controle social.

No entanto, se há uma definição clara e que fundamenta a ação da Política de Assistência Social, é que o pacto federativo apresenta-se como pilar de sustentação na definição quanto às responsabilidades do SUAS, e no esclarecimento do atual papel dos municípios, dos estados e da federação.⁷³ E norteia a execução dessa Política através da descentralização com diretrizes democráticas.

Em contrapartida, a experiência concreta se incumbe de mostrar os dilemas postos à gestão e de conduzir a necessidade de revisões, de aprimoramento no sentido de aperfeiçoar conceitos, instrumentais, regulações etc, afinal

as políticas públicas constituem espaços centrais de mediação e de gestão dos conflitos sociais no contexto das sociedades contemporâneas - complexas, plurais e diferenciadas. Resultam da atividade política, em campos ou arenas específicas, dos diferentes atores sociopolíticos que, a partir de suas demandas, pressões e atuação, procuram influir na formação da agenda e no curso das intervenções governamentais. (BRASIL, 2007, p.115).

Considerando a realidade dinâmica, a avaliação do campo da gestão estadual foi instigada para se visualizarem os instrumentos e mecanismos utilizados para implementação dessa política, a fim de somar dados e informações que possibilitem a reavaliação no sentido de dar qualidade à ação perante uma densidade empírica e diferenciada dos municípios atrelados a esse Sistema.

No contexto político-partidário da política pública estadual, considera-se que ainda há que se superar uma série de posturas inerentes à condução política brasileira da administração pública que permeia todas as arenas dos direitos sociais e resulta do processo histórico de endividamentos, de indefinições, de oscilações de poder e autonomia, de conduções fragmentadas, patrimonialistas e clientelistas, de superposição e competição com o governo federal, registrados outrora. De um modo geral, os representantes públicos ainda têm muito a percorrer no caminho da publicização, da impessoalidade, do zelo com aquilo que é público e que é de todos, para retratar uma postura republicana.

⁷³ Eduardo Mourão Vasconcellos e Rosana Morgado, in “Proposta conceitual do PAIF”.

No contexto das atribuições definidas na LOAS/1993, na Resolução 08 de 2010, e no pacto de aprimoramento de Gestão entre Estado e Governo Federal, e baseado na pesquisa realizada, importantes avanços têm se concretizado na gestão da Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro.

Se ainda há estados brasileiros com dúvidas de seu papel, este não é o caso do Rio de Janeiro, que se apropriou de suas responsabilidades e dos princípios de LOAS/93, antecipando-se e provocando o cenário nacional em alguns aspectos, fazendo-se presente em todos os espaços de construção, articulação, participação e deliberação dessa Política.

O caráter público desta política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção, mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade.” (RUA, 1998).

A citação acima expressa uma das razões do êxito da implementação do SUAS na realidade brasileira e carioca, ao traçar importantes procedimentos de controle social e participação cidadã, definindo que todos são artífices da construção e implementação da dessa política, efetivando espaço, e a corresponsabilidade em todos os seus aspectos.

O Estado do Rio de Janeiro privilegiou os espaços democráticos de gestão e controle social da Assistência Social, propiciando o funcionamento efetivo dos Conselhos e CIB, de sorte que quase todos os municípios frequentam assiduamente todas as reuniões de pactuação. Isso provoca e reforça uma interlocução constante entre os entes, incluindo o Governo federal e impulsiona todos os atores a qualificar a Institucionalidade da Assistência Social.

Sem dúvida que a condição político-territorial deste ente favorece em muito as articulações e a proximidade com os municípios, considerando que são apenas 92 e em boas condições de transporte, se comparadas às de outros estados do Brasil.

Há quem diga que o estado, ente federado, ocupa um papel secundário, de apoio, de menos importância nesse processo de descentralização, porém fato é que, embora desempenhe um papel central na condução deste processo, o Governo federal fica tolhido, sem estrutura efetiva para acompanhar os municípios, primeiro porque não lhe compete isso, segundo porque seria impossível uma estrutura central que atuasse em 5564 municípios, terceiro porque o Governo Estadual tem por precípua ação conhecer e interagir com seus municípios e suas regiões traçando planejamento e ação para sua área de abrangência.

O estado é o ente da federação que tem melhores condições de fazer a leitura regional e municipal, e de enfrentar os problemas e adversidades das gestões locais, pelo lugar que ocupa na relação com seu território. Isso lhe facilita conhecer as potencialidades e limites específicos e regionalizados, como também apropriar-se de dados para consistentes análises e assessorias.

Este estudo mostrou que a SEASDH vem logrando êxito no que se refere ao papel da esfera Estadual preconizada nas regulações. Contudo, no âmbito de sua capacidade institucional, tem limites e avanços como toda estrutura pública salientados anteriormente.

Porém um excelente mecanismo utilizado pela Gestão estadual para superar inclusive problemas operacionais é uma respeitável interlocução com os municípios na implementação dessa política e uma importante propriedade técnico-operacional na gestão de serviços e programas por meio da coordenação, acompanhamento e assessoramento às instâncias locais, utilizando-se para tanto de estratégias significativas e instrumentais no processo de capacitação. Este processo pode ser melhorado, ampliando-se as interlocuções também com abordagens regionais, pouco relatadas nas entrevistas, considerando as demandas da proteção social especial e a quantidade de municípios de pequeno porte.

No quesito gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios, na qual sua função é a capacitação e o assessoramento, falta-lhe um melhor planejamento que considere as interferências burocráticas e operacionais surgidas no processo, a alta rotatividade de técnicos e gestores municipais, atrelando questões individuais e regionais de municípios de pequeno, médio e grande porte.

Por outro lado, este estado conquista um grande avanço superando o modelo convencional com a instituição do repasse automático fundo a fundo, regulamentando e ampliando este cofinanciamento. Dentro desse processo, o sistema de repasses fundo a fundo requalifica e resignifica a relação entre o Estado e os Municípios. Dá mais agilidade de procedimentos legais, valoriza a transparência e afiança, de forma contínua, sua corresponsabilidade perante a proteção social ao cidadão.

Considerando problemas a serem enfrentados, atenta-se para a institucionalidade da própria esfera de estado, que requer melhorias do ponto de vista da estrutura de recursos humanos, hoje considerada sua maior dificuldade. Há necessidade de melhoria do fluxo burocrático da área meio pertinente aos processos públicos, o que não depende exclusivamente da SSASDG, e sim de inferências de outros setores dentro e fora da

SEASDH, assim como de um planejamento de capacitação continuada prevendo uma série de variáveis pertinentes à realidade dinâmica da gestão político-administrativa nos municípios e do próprio estado e sua equipe, considerando-se que esta política trata de serviços públicos de ação continuada.

Outro problema a ser considerado refere-se a implicações intergovernamentais no acompanhamento dos serviços, considerando para tanto as variáveis de gestão no processo de monitoramento pelo governo federal e pelos Estados. Tais variáveis devem também servir de parâmetros condicionais à própria gestão como: a estrutura de trabalho incluindo perfil do RH e condições de trabalho, capacitação e qualificação profissional para a função, a estrutura logística: física e administrativa; a estrutura da secretaria; a gestão dos serviços, quantidade e condições dos equipamentos; a metodologia, organização, fluxo de trabalho; o monitoramento e avaliação, mapeamento da rede, formas de execução e garantia de acesso aos benefícios e serviços; a ampliação do trabalho. Na realidade, exige-se muito da gestão local, e a maioria dos estados e o próprio governo federal não têm prerrogativa na NOB-RH, como ocorre, por exemplo, em seu quadro de funcionários efetivos.

Isso não é condição geral, um e outro têm estruturas melhores nesse ou naquele aspecto, porém há que se dar o exemplo ao exigir dos municípios o cumprimento de uma série de condições administrativas.

Sabe-se, contudo, que existe uma distância, um tempo entre a construção das regulações e sua operacionalização, principalmente em se tratando de serviço público, uma vez que:

a implementação de projetos e políticas sociais envolve a mobilização de recursos de poder, de conhecimento (marco analítico), recursos organizacionais e institucionais (marco organizacional) além de estratégias para manter ou ampliar a legitimidade da intervenção. O papel da gestão é justamente combinar e mediar estes diferentes recursos, para converter as intenções em produtos, supondo que estes gerem efeitos e impactos esperados (modelo de gestão). (NOGUEIRA, 1988)

Houve uma importante expansão dos serviços e benefícios neste estado, sendo considerado, por parte da Secretaria, os parâmetros técnicos e de estrutura de gestão nos municípios, com certa flexibilidade, a fim de se adaptar, respeitando as diretrizes do SUAS e as regulações nacionais. Esse resultado também se deve a uma importante frequência de interlocução com os demais atores governamentais, o que ocorre como rotina.

Este estudo mostrou que, de acordo com as atribuições pertinentes a esta esfera de governo, há um resultado positivo na construção e implementação do SUAS no Estado do Rio de Janeiro, considerando-se que sua ação fez diferença junto às gestões municipais, principalmente pela postura e demandas de gestão dos municípios de pequeno porte.

Há necessidade de qualificar e instituir alguns mecanismos referentes à própria condição institucional da Secretaria de Estado para aprimorar a qualidade dos serviços prestados nos municípios, bem mais que a quantidade.

De um modo geral, a organização da SEASDH enquanto espaço instituído se faz presente pelas relações que nutre, pelo papel que ocupa de fato, não só de lei, superando coletiva e gradativamente as dificuldades conhecidas que estão postas para ambos os atores governamentais deste estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista Sociologia e Política**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, n. 024, 2005.

_____. **Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1998.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista AP**, Rio de Janeiro, n. 39, 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista AP**, Rio de Janeiro: Ed. Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Tradução: Ewandro Magalhães Jr e Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAFESP, 2000.

_____. Federalismo e Políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Perspec São Paulo**, vol. 18, n. 02, 2004.

_____. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil**: A Reforma de Programas sociais. Dados, vol. 45, 2002.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Revista Ciência e Saúde**, Rio de Janeiro, vol. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. In: **Educ. Soc.** Campinas, vol. 23, n. 80, set. 2002.

BENEVIDES, M.V.M, In: Angela de Castro Gomes (Org.) **O Brasil de JK**. Rj. FGV, 2002.

BORIS, F. **Pequenos ensaios de História da República(1889-1945)**, São Paulo: CEBRAP, 1972.

BOURDIEU, P. **A distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2007.

BRANT, M. do C. Assistência Social: reflexões sobre a Política e sua regulação. **Revista Serviço Social e Sociedade**, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Instituto de Estudos especiais da Universidade Católica de São Paulo. Desafios da Gestão nos municípios e Estados. **Capacita SUAS**, vol. 02, 1ª ed., Brasília, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 dez. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Departamento de Gestão do SUAS. GCSVS. **Síntese de Gestão Estadual 2010**.

BRASIL. Portaria n. 351 de 03 de outubro de 2001 - Dispõe sobre a adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Sistema Único de Assistência Social.

BRASIL. Portaria n. 350 de 03 de outubro de 2007 - Dispõe sobre a celebração do Pacto de aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito federal no contexto do SUAS, do PBF e do Cadastro Único.

BRASIL. Portaria n. 76 de 06 de março de 2008. - Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos Estados ao Programa Bolsa Família e ao cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, e para o apoio à gestão Estadual desses programas.

BRASIL. Decreto n. 7.053 de 23 de dezembro de 2009. - Institui a Política Nacional para a População em situação de rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento e dá outras providências

BRASIL. Resolução n. 08 de 14 de julho de 2010 - Estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do SUAS.

BRASIL. Portaria n. 625 de 10 de agosto de 2010 - Dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios e sua prestação de contas por meio de Sistema eletrônico no âmbito do SUAS e dá outras providências.

BRASIL. Portaria n. 706 de 17 de setembro de 2010 - Dispõe sobre o Cadastramento dos beneficiários do BPC da Assistência Social e de suas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

BRASIL. Decreto n. 7.334 de 19 de outubro de 2010 - Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Resolução n. 17 de novembro 2010 - Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014 e dá outras providências.

BRASIL. Pacto de aprimoramento de Gestão do Estado (2010) - Doc. construído em fóruns de Secretários de Estado (FONSEAS) a fim de refletir sobre o papel do mesmo e juntos analisarem suas dificuldades e definirem suas ações na efetiva implementação do SUAS.

BRASIL. Constituição da República Federativa: 1988, consulta na internet em 16 de abril de 2011.

BRONZO, C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. 2009.

CASTRO, K. P. de & AFONSO, J. R. Gasto social no Brasil pós 1988: uma análise sob ótica da descentralização fiscal. **Revista de Política, Planejamento e Gestão da Saúde**. ABRASCO, vol.01. 2009.

CASTRO, Alba Tereza B. de. A LOAS no Rio de Janeiro. In: NÚCLEO DE SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PUC/SP. **Política de Assistência Social e reordenamento institucional**. São Paulo, 1997.

CASTRO, Alba Tereza B. de. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção social não contributiva no Brasil**, UNESCO, 2009.

FLEURY, S. **Políticas Sociais e Democratização do poder local (PSA32)**

GOMES, M. do R. C. de S. **Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo**. São Paulo, Tese de Doutorado, PUC, 2008.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009.

LIMA, Luciana Dias de. **Conexões entre federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil**. In: Ciência & Saúde Coletiva, n. ENSP, 2007.

LIMA, Luciana Dias; VIANNA, A.L.D.; OLIVEIRA, R.G. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. **Revista**

Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 003, Associação Brasileira de Pós-graduação em saúde coletiva, 2002.

LOBATO, L.V da C. Avaliação de Políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. **Revista Trabalho, educação e saúde**, n. 21, 2004.

LOBATO, L.V da C. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, n.31(1), 1997.

LOPES, M. H. C. O Tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Ed. Cortez, 2006.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Notas Críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e atores políticos**, 1996.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas públicas urbanas no Rio de Janeiro, 2000.

MELO, M.A. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda geração: Federalismo, reformas Constitucionais e Política social. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, 2005.

MUNIC. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009.

NEPP, UNICAMP. **Avaliação de Programas Públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório final, 2000.

OLIVEIRA, Heloisa M. J. de. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Hilda, C. de. **A Democratização do estado brasileiro e a expectativa do protagonismo dos usuários da Política de Assistência Social nos Conselhos**. Rio de Janeiro, Dissertação de mestrado, UERJ, 2005.

OLIVEIRA, V. E. de. Interações entre Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 27, p. 219-222, 2006.

PACHE, D. F. et al. Paradoxos das políticas de Descentralização no Brasil. **Revista Ranam Salud Publica**, dez. 2006.

PACHECO, V. Pesquisas de Informações Básicas Municipais -2005. Suplemento de Assistência Social. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. UNESCO, 2009.

PAIVA, Ariane Rego de. **O Processo de Institucionalização da Política de Assistência social através da implementação do SUAS**. Niterói , UFF, 2008.

PAIVA, B. A de. O SUAS e os direitos socioassistenciais. A Universalização da seguridade social em debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, Ano XXVII. São Paulo: Ed Cortez, 2006.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 2554 de 14 de maio de 1996. - Cria o Conselho Estadual de Assistência Social e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 24.301 de 22 de maio de 1998 - Regulamenta o Fundo Estadual de Assistência Social, Instituído pela lei 2554 de 14 de maio de 1996.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEASDH n. 078 de 21 de fevereiro de 2008. - Estabelece diretrizes e normas para a adequação do Programa Estadual de atendimento Integral à Família –PAIF às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEASDH n. 079 de 21 de fevereiro de 2008. - Estabelece diretrizes e normas para a Implementação da Política de Proteção Social Especial no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEASDH n. 80 de 21 de fevereiro de 2008. - Regula a concessão do Benefício Eventual para retorno de famílias e indivíduos abrigados para os seus Estados de origem ou de referência.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEASDH n. 081 de 21 de fevereiro de 2008. - Regula o funcionamento e o financiamento do Programa de Erradicação do trabalho Infantil no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 41528 de 31 de outubro de 2008. - Estabelece os procedimentos a serem adotados na celebração e execução de convênios que impliquem dispêndio financeiro por órgãos e entidades da administração pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 41.541 de 11 de novembro de 2008. - Aprova as diretrizes da Política estadual de Assistência Social na Implementação do SUAS no Estado do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 41.621 de 06 de janeiro de 2009 - Constitui comitê permanente de vigilância para enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes no Estado do rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEASDH n. 183 de 21 de agosto de 2009. - Cria o Grupo de trabalho permanente de políticas da SEASDH para a Cidadania LGBT e combate a homofobia e designa os seus membros colaboradores.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 42.372 de 25 de março de 2010. -Define as ações continuadas de Assistência Social.

RIO DE JANEIRO. Resolução CEAS/RJ n. 003 de 24 de junho de 2010. - Aprova o demonstrativo físico-financeiro das atividades previstas ano 2008 – recursos federal /MDS.

RIO DE JANEIRO. Resolução CEAS/RJ n. 004 de 29 de junho de 2010 - Aprova o edital proposto pela comissão eleitoral normatizando o processo de escolha dos representantes da sociedade civil.

RIO DE JANEIRO. Resolução CEAS/RJ n. 005 de 29 de junho de 2010 - Estabelece o edital e convoca o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social- CEAS/RJ, Gestão 2010-2012.

RIO DE JANEIRO. Lei complementar n. 138 de 30 de junho de 2010 - Dispõe sobre o Conselho Estadual de defesa dos direitos humanos e dá providencias.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEASDH n. 304 de 06 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre o Incentivo Estadual de Gestão aos Municípios na forma que menciona.

RIO DE JANEIRO. Pacto de Aprimoramento da Gestão da Política de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro - 2007/2008.

RUA, M. das G. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Ed. Mimeo, 1998.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 98, 2009.

SOUZA, C. **Federalismo e conflitos distributivos**: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. 2003.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1998. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, nº 24, jun. 2005.

SOUZA, C. Governos e sociedade locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, n. 07, 2002.

SPOSATI, A. O Primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Ed Cortez, 2009.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção social não contributiva no Brasil**. UNESCO. 2009

TAPAJÓS, Luziele. A gestão da informação em a Assistência Social. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção social não contributiva no Brasil**. UNESCO. 2009.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento e os fundos de assistência social no SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento social em Debate**, n. 2. Textos para a V Conferencia Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da Política de Assistência social na era SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção social não contributiva no Brasil**. UNESCO, 2009.

VAITCSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. de; FARIAS, L.O. **Proteção social no Brasil:** o que mudou na Assistência social após a Constituição de 1988.

YAZBEK, M. C. **Estado, Políticas sociais e Implementação do SUAS.** In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Pesquisas Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. SUAS: Configurando os Eixos de mudança. **Capacita SUAS**, vol.1, 1 ed., Brasília, 2008

YAZBEK, M. C. **A Gestão do SUAS.** VI Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, 2007.

APÊNDICE A - Termo de consentimento livre e esclarecido de gestores



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
Gestão Estadual

O(a) Sr(a) está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada “O papel da esfera Estadual na gestão do SUAS: o caso do Rio de Janeiro”, desenvolvida por Isabel Cavalcante Godinho, sob orientação da Prof. Dra. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato. A pesquisa dará origem a uma dissertação que será apresentada à Escola de Serviço Social junto ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social - UFF, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

O(a) Sr(a) foi selecionado pelo conhecimento acumulado e/ou função relevante que exerce no contexto do processo de implementação e gestão do SUAS e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, o(a) Sr(a) pode desistir de participar e retirar seu consentimento, sem nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a ESS/UFF.

Esse trabalho pretende analisar o papel do Estado neste processo de descentralização político-administrativo e quais tem sido seus principais desafios na Institucionalização do SUAS enquanto gestão estadual na condução da Política de Assistência Social.

A escolha da SEASDH – RJ está relacionada à sua responsabilidade no pacto federativo para com esta Política Pública, bem como a sua capacidade Institucional acumulada principalmente na condução da Assistência social no Estado, além de todas as características federativas que o estado reúne: importância histórica para a federação, relevância econômica e social no contexto nacional e diversidade geopolítica.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em conceder uma entrevista sobre a Gestão do SUAS pela esfera estadual no estado, bem como fornecer informações referentes aos programas, projetos e ações relacionadas ao processo de implementação da Assistência Social no estado, por meio de documentos oficiais (exs: textos, relatórios, material de apoio) produzidos e disponíveis na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, além da regulamentação estadual específica sobre o tema (leis, decretos, portarias).

A entrevista será gravada, visando facilitar o processo de análise. A fita ficará sobre posse exclusiva da pesquisadora, e será utilizada somente para fins desse estudo, sendo destruída após o período de cinco anos, conforme a Resolução n.196/96.

O nome do(a) Sr(a) não será divulgado para evitar a sua identificação, embora esta possa ser realizada em função da importância de sua trajetória e/ou cargo público que ocupa. As informações provenientes das entrevistas serão cotejadas com outras fontes de pesquisa, sendo sua interpretação e análise de responsabilidade da pesquisadora. Na eventualidade da citação da fala de um entrevistado, os dados de

identificação não serão expostos, podendo ser feita alguma referência mais genérica ao grupo a que pertence o entrevistado (por exemplo: representante da SEASDH ou do COEGEMAS). Caso haja interesse, a pesquisadora se compromete a devolver os resultados do estudo aos entrevistados, por meio de apresentação oral aos grupos e/ou envio do trabalho final redigido.

O(a) Sr(a) receberá uma cópia deste termo, onde consta o telefone e o endereço do pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Isabel Cavalcante Godinho
Pesquisadora

Dra. Lenaura V. C. Lobato
Pesquisadora-Orientadora

Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social
Escola de Serviço Social
Universidade Federal Fluminense
Campus do Gragoatá – Bloco E – 3º. Andar.
Tel.: (21) 26292752

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Sujeito da pesquisa

APÊNDICE B - Termo de consentimento livre e esclarecido - COEGEMAS



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
COEGEMAS

O(a) Sr(a) está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada “O papel da esfera Estadual na gestão do SUAS: o caso do Rio de Janeiro”, desenvolvida por Isabel Cavalcante Godinho, sob orientação da Prof. Dra. Lenaura de Vasconcellos Costa Lobato. A pesquisa dará origem a uma dissertação que será apresentada à Escola de Serviço Social junto ao Programa de Estudos Pós-graduados - UFF, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

O(a) Sr(a) foi selecionado pelo conhecimento acumulado e/ou função relevante que exerce no contexto do processo de implementação e gestão do SUAS e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, o(a) Sr(a) pode desistir de participar e retirar seu consentimento, sem nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a ESS/UFF.

Esse trabalho pretende analisar o papel do Estado neste processo de descentralização político-administrativo e quais tem sido seus principais desafios na Institucionalização do SUAS enquanto gestão estadual na condução da Política de Assistência Social.

A escolha da SEASDH – RJ está relacionada à sua responsabilidade no pacto federativo para com esta Política Pública, bem como a sua capacidade Institucional acumulada principalmente na condução da Assistência social no Estado, além de todas as características federativas que o estado reúne: importância histórica para a federação, relevância econômica e social no contexto nacional e diversidade geopolítica.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em conceder uma entrevista sobre a Gestão do SUAS pela esfera estadual no estado, bem como fornecer informações referentes aos programas, projetos e ações relacionadas ao processo de implementação da Assistência Social no estado, na visão do COEGEMAS.

A entrevista será gravada, visando facilitar o processo de análise. A fita ficará sobre posse exclusiva da pesquisadora, e será utilizada somente para fins desse estudo, sendo destruída após o período de cinco anos, conforme a Resolução n.196/96.

O nome do(a) Sr(a) não será divulgado para evitar a sua identificação, embora esta possa ser realizada em função da importância de sua trajetória e/ou cargo público que ocupa. As informações provenientes das entrevistas serão cotejadas com outras fontes de pesquisa, sendo sua interpretação e análise de responsabilidade da pesquisadora. Na eventualidade da citação da fala de um entrevistado, os dados de

identificação não serão expostos, podendo ser feita alguma referência mais genérica ao grupo a que pertence o entrevistado (por exemplo: representante da SEASDH ou do COEGEMAS). Caso haja interesse, a pesquisadora se compromete a devolver os resultados do estudo aos entrevistados, por meio de apresentação oral aos grupos e/ou envio do trabalho final redigido.

O(a) Sr(a) receberá uma cópia deste termo, onde consta o telefone e o endereço do pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Isabel Cavalcante Godinho
Pesquisadora

Dra. Lenaura V. C. Lobato
Pesquisadora-Orientadora

Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social
Escola de Serviço Social
Universidade Federal Fluminense
Campus Gragoatá – Bloco E – 3º. Andar.
Tel.: (21) 26292752

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Sujeito da pesquisa

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com Gestores

Roteiro semi-estruturado de entrevista para com: Gestores da Política de Assistência no Estado do Rio de Janeiro

Gestão/período : **2007 em diante**

Governador(a):

Secretário(a) Estadual de Assistência Social:

Subsecretário(a) de Assistência Social:

Data da entrevista:

Local da entrevista:

Identificação do entrevistado

Nome:

Contatos (endereço, telefone, e-mail):

Escolaridade/Formação:

Cargo/função na SEASDH: Subsecretária de Assistência Social e Gestão do SUAS

Tempo de ocupação no cargo/função na SEASDH:

Trajectoria anterior - cargos/funções relevantes desempenhadas na Assistência Social ou outros setores do governo, incluindo serviços públicos e privados:

1 -Qual a sua opinião sobre descentralização na Política de Assistência Social?

2-O que a SEASDH entende como atribuições próprias do Estado neste processo de descentralização da Política Pública de Assistência Social?

4-Como a Secretaria está organizada para garantir a Institucionalização do SUAS? (organograma, estrutura, fluxo, assessoria, objetivos, ações e serviços...)

5-A Secretaria tem duas pastas, Assistência Social e Direitos Humanos? Qual a sua opinião sobre essa junção? Em que medida as ações de ambas as pastas interferem nas políticas em questão?

6-A Secretaria de Estado executa alguma ação ou serviço de forma direta nos municípios?

7-Existem serviços regionalizados? Se houver, como se processa o fluxo de atendimento e co-responsabilidade entre os municípios envolvidos?

8-O que a SEASDH entende como sendo atribuição própria dos municípios no SUAS?

9-Que mecanismos e estratégias são utilizados pelo estado para garantir que os municípios assumam suas atribuições?

10-Como se processa o acompanhamento dos serviços, programas e projetos co-financiados pelo Estado? E pelo Governo Federal? (planejamento, assessoria, Sistema informatizado, visitas, capacitações??..)

11-Há serviços e ações de Assistência Social exclusivamente municipal? Como tais serviços dialogam com o SUAS e com o Estado? Nos municípios há separação do que é co-financiado pelo Governo Federal, pelo Estado e pelo Município?

12-Como é a política de capacitação e qualificação para com os municípios ?

13-Além do acompanhamento das ações definidas na Política Nacional, existem programas e projetos próprios do Estado nesta pasta?

14-Há interlocução com outras Secretarias de Estado? Como e com que objetivos?

15-Existem fundações e ou autarquias ligadas à Secretaria.

Como se dá a relação e integração com os serviços oferecidos pelas Fundações?

Muitos serviços das Fundações estão previstos dentro das Proteções e de responsabilidade direta dos municípios, existe algum movimento no sentido de trabalhar a municipalização?

Há proposta de reformulação das Fundações para o desenho previsto no SUAS?

16-Como é a política de recursos humanos na descentralização do SUAS? (concurso, vínculo, capacitações,..)

17-Que mecanismos (estratégias e instrumentos) são utilizados para assegurar negociação e decisões intergovernamentais no processo de descentralização do SUAS?

18-Como ocorre a relação da SEASDH com os órgãos de deliberação, pactuação e controle social(CEAS, CIB, CIT, CONGEMAS, COEGEMAS, FONSEAS)?

19-Que mecanismo próprio do Estado é utilizado no processo de avaliação e monitoramento das ações e serviços?(sistema, instrumentais, que informações processam?..)

20-Na sua opinião como está a organização dos Estados para qualificar a implementação do SUAS? E definir melhor seu papel? (FONSEAS)

21-Relações intergovernamentais (Estado x município, Estado X Governo Federal) Como é o fluxo? Que impacto e resultados essas RIGs tem causado? O que pode melhorar?

22-Que recursos fiscais, financeiros e técnicos são utilizados para trabalhar as desigualdades entre os municípios de sua abrangência territorial?

23-Quais são os maiores problemas enfrentados pelo Estado para o avanço da implementação efetiva desta política?

24-Quais seriam as questões próprias do estado que deveriam ser consideradas na implementação da Assistência Social?

25-A estrutura que possui está adequada para exercer suas competências e funções?

26-Como o estado do Rio de Janeiro está no contexto nacional em relação a Política de Assistência Social?

Considerações finais

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com representantes do COEGEMAS

Roteiro semi-estruturado de entrevista para com o Colegiado de Gestores Municipais da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (COEGEMAS)

Gestão/período:

Governador:

Secretaria Estadual de Assistência Social:

Data da entrevista:

Local da entrevista:

Identificação do entrevistado

Nome:

Contatos (endereço, telefone, e-mail):

Escolaridade/Formação:

Cargo/função: Presidente do COEGEMAS

Tempo de ocupação no cargo/função:

Trajétoria anterior - cargos/funções relevantes desempenhadas na Assistência Social ou outros setores do governo, incluindo serviços públicos e privados:

Nome da Secretaria em que atua:

Representação do COEGEMAS:

COEGEMAS – função, estrutura e ações

1 - O que o COEGEMAS entende por descentralização na Política de Assistência Social?

2 -Quais seriam as atribuições próprias do Estado neste processo?

3 -O que o COEGEMAS entende como sendo atribuição própria dos municípios?

4 -Que mecanismos e estratégias são utilizados pelo estado para garantir que os municípios assumam suas atribuições?

5 -Como se dá a relação dos municípios com Estado?

6 -Que mecanismos os municípios utilizam para garantir que seus interesses e necessidades sejam considerados?

7 -Como se dá o acompanhamento e assessoramento dos serviços, programas e projetos co-financiados pelo Estado? Gestão e qualificação?

8-Que aspectos sobre o acompanhamento e assessoramento do Estado considera que interferem na coordenação e implementação do SUAS?

8- Qual tem sido o papel do COEGEMAS na descentralização do SUAS?

9 - Qual a importância dos colegiados na Política Pública de Assistência Social?

10 - Em sua opinião como se dá a representação do Estado diante do MDS e dos interesses peculiares ao RJ?

11- Em sua opinião, quais as dificuldades do Estado do Rio de Janeiro, enquanto Secretaria de Estado e enquanto conjunto de municípios, na implementação do SUAS?

12- Quais aspectos podem ser melhorados na condução da Política de Assistência pelo viés do Estado?

13- O que poderia ser destacado no nosso Estado na implementação do SUAS?

14- Qual a sua opinião sobre o SUAS?

Considerações finais do entrevistado.

APÊNDICE E - Roteiro de entrevista com gestores da transição

Roteiro semi-estruturado para entrevista dos Gestores da Política de Assistência Social no período da transição

Gestão: 2003 /2006

Governador:

Secretaria Estadual de Assistência Social:

Subsecretária de Assistência Social:

Data da entrevista:

Local da entrevista:

Identificação do entrevistado

Nome:

Contatos (endereço, telefone, e-mail):

Escolaridade/Formação:

Cargo/função:

Tempo de ocupação no cargo/função:

Trajetória anterior - cargos/funções relevantes desempenhadas na Assistência Social ou outros setores do governo, incluindo serviços públicos e privados:

Nome da Secretaria em que atuou:

Organograma:

Perfil da Assistência Social no Estado

1- Como se estruturava a Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro antes do SUAS?^

2- Quando o Estado(ente federado) aderiu ao SUAS efetivamente?

3- Como ocorreu o processo de transição para implementação do SUAS ?

4- Dentro das competências do Estado na Assistência Social, o que foi preciso mudar para garantir a Institucionalização do SUAS?

5- Como era estabelecida a relação com os municípios: frequência, meios, modo, objetivos, demandas, assessoria, acompanhamento,..?

6-Como se dava a política de recursos humanos na Secretaria?

7- Como se dava a Política de capacitação e qualificação para com os municípios de responsabilidade do Estado?

- 8- Quais eram os principais fatores que interferiam nas Gestões municipais?
- 9-Existia serviços regionalizados, como se processava o fluxo de atendimento e co-responsabilidade com os municípios?
- 10-Além do acompanhamento das ações definidas na Política Nacional, existiam programas e projetos próprios do Estado nesta pasta? Quais?
- 11-Havia interlocução com outras Secretarias de Estado? Como e com que objetivos?
- 12-Existem fundações e ou autarquias ligadas à Secretaria.
Como se dava a relação e integração com os serviços oferecidos pelas Fundações?
- 13-Como era a relação da Sec. com os órgãos de deliberação e pactuação?(CIB, CIT, COEGEMAS, CONGEMAS, FONSEAS, CEAS)
- 14-Como se dava o monitoramento e avaliação da gestão, dos serviços, programas e ações da Assistência Social como um todo nos municípios?
- 15 -Que ações eram acompanhadas pelo Estado?(Governo federal, estadual e municipal)
- 16-Qual foi a reação dos municípios em relação ao SUAS?
- 17-Qual era o entendimento dos municípios em relação ao co-financiamento pelos entes federados (Estado e governo federal)?
- 18-Na sua opinião quais foram as maiores dificuldades do Estado na implementação do SUAS?
- 19-Como se dava as relações intergovernamentais (Estado x município, Estado X Governo Federal) Como era o fluxo? Que diferença isso fez?
- 21-Qual a sua opinião sobre as relações de poder político partidárias relacionada à Política de Assistência Social?
- 22-Na sua opinião e baseada na sua experiência, qual o papel específico do Estado na Política Pública de Assistência Social?

Considerações finais

ANEXO A – Formulário Proteção Social Básica

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA**BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO DO CRAS**

1. Identifique o CRAS: (Esta questão deve ir preenchida pelo sistema, com a opção de alteração de dados)

UF: _____ Município: _____
 Código IBGE: _____ Região: _____
 Porte: _____ Gestão: _____
 Endereço do CRAS: _____
 Identificação: _____
 Bairro: _____ CEP: _____
 Telefone com DDD: () _____ Email: _____

Localização: CRAS Urbano CRAS Rural CRAS Itinerante (Embarcação/Veículo)

(INFORMATIVA) 2. Este CRAS é uma unidade com capacidade de atendimento para até:

2.500 famílias referenciadas 3.500 famílias referenciadas 5.000 famílias referenciadas

(INFORMATIVA) 3. Indique a(s) fonte(s) de financiamento deste CRAS.

- Municipal / DF
 Estadual
 Federal - Piso Básico Fixo MDS (Programa PAIF)
 Federal - Piso Básico de Transição MDS
 Federal - Piso Básico Variável MDS
 Federal – IGD MDS
 Federal - Outros recursos federais

(INFORMATIVA) 4. Situação do CRAS:

- Em funcionamento
 Em processo de implantação
 Fechado

(INFORMATIVA) 5. Mês e ano de início do funcionamento deste CRAS: ____/____(mm/aaaa).

(INFORMATIVA) 6. O planejamento de Implantação do CRAS considerou no levantamento da situação de vulnerabilidade do território:

- Estudo realizado pelo município (mapeamento das vulnerabilidades)
 Dados estatísticos do IBGE
 Dados do Cadastro Único
 Dados sobre os beneficiários do BPC
 Dados da Rede SUAS
 Informações obtidas pela área da saúde
 Não houve levantamento

BLOCO 2 – ESTRUTURA FÍSICA DO CRAS

(INFORMATIVA) 7. Situação do imóvel onde se localiza o CRAS:

- próprio da Prefeitura Municipal
 alugado pela Prefeitura Municipal
 cedido para a Prefeitura Municipal
 outro

(INFORMATIVA) 8. O imóvel de funcionamento do CRAS é compartilhado? (Marque apenas uma

opção)

- Não, é exclusivo para o CRAS
 Compartilhado com Secretaria da Assistência Social ou congêneres
 Compartilhado com outra unidade administrativa (*Sede de Prefeitura, Administração Regional, Sub-Prefeitura etc*)
 Compartilhado com o Conselho Municipal de Assistência Social
 Compartilhado com Conselho Tutelar
 Compartilhado com CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
 Compartilhado com outra unidade pública de serviços da Assistência Social

- Compartilhado com Unidade de Saúde
 Compartilhado com Escola
 Compartilhado com uma Associação Comunitária
 Compartilhado com ONG/Entidade
 Compartilhado com Outros

(OBRIGATÓRIA) 9. Descreva o espaço físico deste CRAS: (Atenção! Cada sala deve ser contada uma única vez na descrição do espaço)

Salas de atendimento	Quantidade
Sala para reunião	<input type="text"/>
Sala para atendimento individual	<input type="text"/>
Salas exclusivas de coordenação, equipe técnica ou administração (não são salas de atendimento)	<input type="text"/>
Banheiros	<input type="text"/>
Demais Ambientes	Possui
Recepção	<input type="text"/>
Cozinha	<input type="text"/>
Almoxarifado	<input type="text"/>
Espaço externo no CRAS para atividades de convívio	<input type="text"/>

(OBRIGATÓRIA) 10. Este CRAS possui condições de acessibilidade para pessoas idosas ou com deficiência?

- Sim, em conformidade com a Norma da ABNT (NBR 9050)
 Sim, mas que não estão em conformidade com a Norma da ABNT (NBR 9050)
 Não possui

(INFORMATIVA) 11. Indique os equipamentos existentes no CRAS.

- Telefone
 Celular Institucional
 Computador
 ⇒ Quantidade
 ⇒ Quantidade conectada à internet
 Impressora
 Equipamento de som
 Televisão (TV)

 DVD/Vídeo Cassete
 Fax
 Materiais pedagógicos, culturais e esportivos
 Brinquedos
 Datashow
 Máquina Fotográfica
 Veículo

No território em que este CRAS está localizado, existe cobertura de quais tipos de conexão para internet?

TIPO DE CONEXÃO	SIM	NÃO	NÃO SABE
Conexão Discada (via telefone)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Conexão Banda Larga (via cabo)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Conexão Via Satélite	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Conexão Via Antena de Rádio	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

(OBRIGATÓRIA) 12. Este CRAS possui placa de identificação?

- Sim, conforme o modelo padronizado pelo MDS
 Sim, em outro modelo, mas com o nome "Centro de Referência da Assistência Social – CRAS"
 Sim, em outro modelo, sem o nome "Centro de Referência da Assistência Social – CRAS"
 Não possui

BLOCO 3 – HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO, SERVIÇOS E ATENDIMENTOS DO CRAS

(INFORMATIVA) 13. Quantos dias na semana este CRAS funciona: _____ | por semana

(INFORMATIVA) 14. Quantas horas por dia este CRAS funciona: _____ | horas por dia

(INFORMATIVA) 15. Indique quais dos serviços abaixo são desenvolvidos neste CRAS: *(marque apenas os serviços executados no próprio CRAS)*

- Programa de Atenção Integral a Família
- Serviço de Convivência (socioeducativo) para crianças de 0 a 6 anos
- Serviço de Convivência (socioeducativo) para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos
- Serviço de Convivência (socioeducativo) para jovens de 15 a 17 anos *(exceto Projovem)*
- Projovem Adolescente *(apenas quando executado no espaço do próprio CRAS)*
- Serviços de Convivência (socioeducativo) para Idosos
- Serviços de capacitação e inclusão produtiva

(INFORMATIVA) 16. Quais das situações abaixo são mais frequentemente atendidas por este CRAS. *(Marque as 4 principais)*

- situações de negligência em relação a idosos
- situações de negligência em relação a crianças
- situações de negligência em relação a pessoas com deficiência
- situação de violência contra mulheres
- situações de violência doméstica
- outras situações de violência no território
- crianças e adolescentes fora da escola
- crianças em situação de trabalho infantil
- indivíduos sem documentação civil
- famílias com descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família
- famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda
- famílias em situação de insegurança alimentar
- demandas de provisão material (exceto alimentos)
- exploração ou abuso sexual de crianças e adolescentes
- jovens em situação de vulnerabilidade e risco social

(INFORMATIVA) 17. Indique as ações e atividades realizadas por este CRAS:

- Recepção e acolhida
- Acompanhamento de famílias
- Acompanhamento de indivíduos
- Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias
- Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas geracionais / intergeracionais
- Visitas Domiciliares
- Busca ativa
- Atividades de inclusão digital
- Encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviço socioassistencial
- Encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas
- Encaminhamento para inserção de famílias no Cadastro Único
- Orientação/acompanhamento para inserção do BPC
- Acompanhamento dos encaminhamentos realizados
- Articulação e fortalecimento de grupos sociais locais
- Produção de Material socioeducativo
- Campanhas socioeducativas
- Palestras

(OBRIGATÓRIA) 18. Este CRAS realiza concessão de Benefícios Eventuais? *(considerar apenas aqueles concedidos no próprio CRAS. Não considerar os encaminhamentos para obtenção dos benefícios junto a outra unidade/órgão)*

Sim Não

(INFORMATIVA) 19. Quantidade de famílias/indivíduos sob acompanhamento deste CRAS, no mês de agosto de 2010:

Quantidade de Famílias: _____ | Informação não disponível _____ |

Quantidade de Indivíduos: Informação não disponível

(INFORMATIVA) 20. Informe o volume aproximado dos atendimentos realizados semanalmente neste CRAS.

Atendimentos	Quantidade aproximada (total por semana)
Quantidade de entrevistas individual/familiar realizadas <u>por semana</u>	<input type="checkbox"/>
Quantidade de visitas domiciliares realizadas <u>por semana</u>	<input type="checkbox"/>
Quantidade de atividades coletivas realizadas <u>por semana</u> (<i>grupos de convivência, palestras etc</i>)	<input type="checkbox"/>
Quantidade de pessoas que participam de atividades coletivas neste CRAS, <u>por semana</u>	<input type="checkbox"/>

(INFORMATIVA) 21. Há povos e comunidades tradicionais no território de abrangência deste CRAS?

Sim Não

(INFORMATIVA) 22. Este CRAS atende povos e comunidades tradicionais?

- Não atende
 Atende povos indígenas
 Atende Comunidade Quilombola
 Atende Comunidade ribeirinha
 Atende outros povos e comunidades tradicionais

(OBRIGATÓRIA) 23. Este CRAS possui rede referenciada para oferta de Serviços de Proteção Social Básica:

Sim Não

Serviços disponíveis na rede referenciada	Não Disponível	Tipo de unidade ofertada	
		Outra Unidade Pública	Entidade conveniada
Serviços de Convivência para Crianças de 0 a 6 anos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serviços de Convivência para Crianças de 6 a 15 anos de idade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serviços de Convivência para Jovens de 15 a 17 anos de idade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Projovem Adolescente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serviços de Convivência para Idosos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BLOCO 4 – INFORMAÇÃO, REGISTRO E DOCUMENTAÇÃO

(OBRIGATÓRIA) 24. Este CRAS possui diagnóstico do seu território de abrangência?

Sim Não

(INFORMATIVA) 26. O(s) território(s) de abrangência deste CRAS compreende(m):

- O município inteiro
 Toda zona urbana do município
 Toda zona rural do município
 Apenas algum(ns) bairro(s) ou comunidade(s) dentro do município

(OBRIGATÓRIA) 27. Este CRAS elabora relatório mensal do quantitativo de atendimentos?

Sim Não

(OBRIGATÓRIA) 28. Este CRAS mantém arquivo de prontuários? (Marque apenas uma opção)

Sim, somente em meio físico (papel)

Sim, em meio eletrônico

Não (pule para a questão 31)

(OBRIGATÓRIA) 29. Os prontuários possuem algum modelo padronizado?

Sim Não

(OBRIGATÓRIA) 30. Quais informações são sistematicamente registradas no prontuário do usuário:

Histórico pessoal/familiar

Eventos de violência ou negligência doméstica

Condição de pertencimento a Programas ou Benefícios de transferência de renda

Encaminhamentos para a rede socioassistencial

Encaminhamentos intersetoriais

Retorno/acompanhamento dos encaminhamentos realizados

Inserção em serviço de Convivência e/ou socioeducativo

Visita Domiciliar

Entrevista de Acompanhamento familiar

Plano de Acompanhamento familiar

(INFORMATIVA) 31. Este CRAS possui sistema informatizado para registro de informações?

Sim Não

(OBRIGATÓRIA) 32. Indique se este CRAS possui as seguintes listagens: (Em cada linha, marque apenas uma opção)

LISTAGENS	Possui, somente em meio físico (papel)	Possui, em meio eletrônico	Não Possui
Listagem de famílias inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do seu território de atuação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Listagem dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada –BPC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Listagem dos beneficiários do PETI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Listagem dos beneficiários do Programa Bolsa Família	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Listagem das famílias em descumprimento das condicionalidades de educação no Programa Bolsa Família	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Listagem das famílias em descumprimento das condicionalidades de saúde no Programa Bolsa Família	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Listagem de indivíduos sem documentação civil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Listagem da rede de serviços locais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(OBRIGATÓRIA) 33. O CRAS realiza monitoramento do resultado dos encaminhamentos dos usuários/famílias aos órgãos de defesa dos direitos, concessão de benefícios e/ou de outras políticas setoriais?

Sim Não

BLOCO 5 – ARTICULAÇÃO

(INFORMATIVA) 34. Indique as ações de articulação deste CRAS com os seguintes serviços, programas ou instituições existentes no município. (Caso o serviço, programa ou instituição mencionado não exista no município, marque apenas a última coluna)

Serviços, programas ou	Tipo de Articulação	<input type="checkbox"/>				
------------------------	---------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

instituições com os quais mantém articulação	Possui dados da localização	Troca Informações	Realiza Reuniões Periódicas	Recebe usuários encaminhados por este CRAS	Encaminha usuários para este CRAS	Desenvolve atividades em parceria		
Unidades Públicas da Rede de Proteção Social Básica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unidades Conveniadas da Rede de Proteção Social Básica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unidades da Rede de Proteção Social Especial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serviços de Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serviços Públicos de Educação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Órgãos/Serviços relacionados a Trabalho e Emprego	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serviços ou Programas de Segurança Alimentar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Coordenação Municipal do Programa Bolsa Família	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conselho Tutelar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conselhos de Políticas Públicas e Defesa de Direitos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programas ou Projetos de Inclusão Digital	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organizações Não Governamentais (ONGs)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vara da Infância e da Juventude	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Defensoria Pública/Ministério Público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(INFORMATIVA) 35. Quem é responsável pela a articulação Intersetorial da Rede de Serviços Socioassistenciais no território: (aceita múltipla marcação)

Gestor da Política de Assistência Social

Coordenador do CRAS

Técnicos do CRAS

Coordenador e técnicos do CRAS

Outros agentes? Especificar _____

(INFORMATIVA) 36. Serviços acessados pelo CRAS no seu território de abrangência?

Órgãos ou serviços relacionados a trabalho e emprego

Programa Saúde da Família

Hospital

Centro de Saúde

CAPS

CAPSI

CAPS/AD

Ambulatório

Escola

Creche

Biblioteca Comunitária

Serviço para Inclusão Digital

Serviços promovidos por instituições religiosas

Serviços promovidos por associação de moradores

Serviços promovidos por ONG

Serviços promovidos por Clubes/Federações

- Centro de Convivência da pessoa idosa
 Grupo de Convivência da pessoa idosa
 Vila residencial para pessoa idosa
 República para pessoa idosa
 Outros? Especificar _____

BLOCO 5 – RECURSOS HUMANOS

(INFORMATIVA) 37. Indique a formação, vínculo, carga horária e função de cada membro da equipe deste CRAS:

Nome	Formação	Vínculo	Função	CPF	Carga Horária Semanal

FORMAÇÃO	TIPO DE VÍNCULO	FUNÇÃO NO CREAS/UNIDADE
1- Assistente Social 2 - Psicólogo 3 - Pedagogo 4 - Terapeuta Ocupacional 5 - Advogado 6 - Antropólogo ou Sociólogo 7 - Médico, Enfermeiro ou Fisioterapeuta 8 - Administrador ou Economista 9 - Outro profissional de nível superior 10 - Profissional de nível médio 11 - Profissional de nível fundamental 12 - Estagiário cursando graduação	1- Servidor / Estatutário 2 -Empregado Celetista / CLT 3 -Somente comissionado 4 - Contrato Temporário com a Prefeitura 5 - Terceirizado de Empresa 6 - Terceirizado de Cooperativa 7 - Terceirizado de ONG 8 – Outros vínculos não permanentes	1-Coordenação 2-Técnica de Nível Superior 3-Técnica de Nível Médio 4- Administrativa 5- Serviços Gerais 6 - Estagiário

Preencha o quadro anterior utilizando número correspondente à Formação, ao Tipo de Vínculo e à Função de cada pessoa

Identificação da pessoa responsável pelas informações prestadas pelo CRAS:

Nome legível: _____

CPF: _____ Data: ____/____/____

Cargo/Função:

- Coordenador do CRAS
 Técnico de nível superior do CRAS
 Outros

Telefone: (____) _____ E-mail: _____

Identificação do agente responsável, no órgão gestor da Assistência Social, pelas informações declaradas neste formulário:

Nome legível: _____

CPF: _____ Data: ____/____/____

Cargo/Função:

- Diretor/Coordenador/Responsável pela área de proteção social básica no município
 Secretário Municipal de Assistência Social ou congêneres
 Técnico da Secretaria Municipal e/ou de Assistência Social ou congêneres
 Outros

Telefone: (____) _____ E-mail: _____

ANEXO B – Formulário Proteção Social Especial
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO DO CREAS

1. Identifique o CREAS: (Esta questão deve ir preenchida pelo sistema, com a opção de alteração de dados)

UF: _____ Município: _____

Código IBGE: _____ Região: _____

Porte: _____ Gestão: _____

Endereço do CREAS: _____

Bairro: _____ CEP: _____

Telefone com DDD: (__) _____ Email: _____

(INFORMATIVA) 2. Mês e ano de início do funcionamento deste CREAS: ____/____(mm/aaaa).

(INFORMATIVA) 3. Situação do CREAS: (1 resposta)

- Em funcionamento?
 Em processo de implantação?
 Fechado

(INFORMATIVA) 4. Indique as fontes de financiamentos deste CREAS:

- Município (inclusive o DF)
 Estado
 Federal – Piso Fixo de Média Complexidade - MDS
 Federal - Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH
 Federal - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM
 Federal - Ministério da Justiça
 outros

BLOCO 2 – ESTRUTURA FÍSICA DO CREAS

(INFORMATIVA) 5. Situação do imóvel onde se localiza o CREAS: (marque apenas uma opção)

- próprio da Prefeitura Municipal
 alugado pela Prefeitura Municipal
 próprio do Governo Estadual
 alugado pelo Governo Estadual
 cedido para a Prefeitura Municipal por outros que não o Governo Estadual
 outros

(INFORMATIVA) 6. O imóvel de funcionamento do CREAS é compartilhado? (caso o

CREAS não seja exclusiva, marcar todos os compartilhamentos)

- Não, é exclusivo para a CREAS
 Compartilhado com Secretaria da Assistência Social ou congêneres
 Compartilhado com outra unidade administrativa (Sede de Prefeitura, Administração Regional, Sub-Prefeitura etc)
 Compartilhado com o Conselho Municipal de Assistência Social
 Compartilhado com Conselho Tutelar
 Compartilhado com CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
 Compartilhado com o núcleo do PETI
 Compartilhado com o Serviço de Acolhimento Institucional
 Compartilhado com outra unidade pública de serviços da Assistência Social
 Compartilhado com Unidade de Saúde
 Compartilhado com Escola
 Compartilhado com uma Associação Comunitária

- | Compartilhado com ONG/Entidade
 | Compartilhado com a Vara da Infância e Juventude
 | Compartilhado com Outros

(OBRIGATÓRIA) 7. Descreva o espaço físico deste CREAS: (Atenção! Cada sala deve ser contada uma única vez na descrição do espaço)

Salas de atendimento	Quantidade
Sala para reunião	<input type="text"/>
Sala para atendimento individual	<input type="text"/>
Salas exclusivas de coordenação, equipe técnica ou administração (não são salas de atendimento)	<input type="text"/>
Banheiros	<input type="text"/>
Demais Ambientes	Possui
Recepção	<input type="text"/>
Cozinha	<input type="text"/>
Almoxarifado	<input type="text"/>
Espaço externo no CREAS para atividades coletivas	<input type="text"/>

(OBRIGATÓRIA) 8. Este CREAS possui condições de acessibilidade para pessoas idosas ou com deficiência?

- | Sim, em conformidade com a Norma da ABNT (NBR 9050)
 | Sim, mas que não estão em conformidade com a Norma da ABNT (NBR 9050)
 | Não possui

(INFORMATIVA) 9. Indique os equipamentos existentes no CREAS.

- | Telefone
 | Celular Institucional
 | Computador
 ⇒ Quantidade
 ⇒ Quantidade conectada à internet
 | Impressora
 | Acesso a Internet discada
 | Acesso a Internet banda larga ou via satélite
 | Equipamento de som
 | Televisão (TV)
 | DVD/Vídeo Cassete
 | Fax
 | Materiais pedagógicos, culturais e esportivos
 | Brinquedos
 | Datashow
 | Máquina Fotográfica
 | Veículo

No território em que este CREAS está localizado, existe cobertura de quais tipos de conexão para internet?

TIPO DE CONEXÃO	SIM	NÃO	NÃO SABE
Conexão Discada (via telefone)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Conexão Banda Larga (via cabo)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Conexão Via Satélite	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Conexão Via Antena de Rádio	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

(OBRIGATÓRIA) 10. Este CREAS possui placa de identificação?

- | Sim, conforme o modelo padronizado pelo MDS
 | Sim, em outro modelo, mas com o nome "Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS"
 | Sim, em outro modelo, sem o nome "Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS"
 | Não possui

BLOCO 3 – FUNCIONAMENTO E ATENDIMENTO DO CREAS

(INFORMATIVA) 11. Quantos dias na semana este CREAS funciona: _____ | por semana

(INFORMATIVA) 12. Quantas horas por dia este CREAS funciona: _____ | horas por dia

(INFORMATIVA) 13. Quais ações e serviços da Proteção Social Especial são assegurados por este CREAS?

- Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos – PAEFI
- Serviço especializado em abordagem social (Busca ativa)
- Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC)
- Serviço especializado para pessoas em situação de rua
- Serviço de proteção especial para pessoas com deficiência, idoso e suas famílias – Centro-dia
- Serviços de acolhimento institucional para adultos e famílias – casa de passagem
- Serviços de acolhimento institucional para adultos e famílias – abrigo institucional
- Serviços de acolhimento institucional para mulheres em situação de violência
- Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes – casa lar
- Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes – abrigo
- Serviço de acolhimento institucional para idosos – casa lar
- Serviço de acolhimento institucional para idosos – abrigo
- Serviço de acolhimento em família acolhedora
- Serviço de acolhimento em república para jovens entre 18 a 21
- Serviço de acolhimento em república para adultos em processo de saída das ruas
- Serviço de acolhimento em república para idosos
- Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
- Serviço de acolhimento em residência inclusiva

(INFORMATIVA) 14. Indique as ações e atividades que são realizadas por este CREAS:

- Entrevistas de acolhida para avaliação inicial dos casos
- Atendimento psicossocial em grupo
- Atendimento psicossocial individual/familiar
- Encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviços socioassistenciais
- Encaminhamento de famílias ou indivíduos para outros serviços das demais políticas públicas
- Acompanhamento às famílias ou aos indivíduos encaminhados para a rede
- Orientação e encaminhamento jurídico para defesa e responsabilização
- Reuniões com grupos de famílias ou de indivíduos
- Visitas domiciliares
- Relatório técnico sobre casos em acompanhamento
- Palestras
- Ações de mobilização e sensibilização para enfrentamento das situações de violação de direitos
- Produção de material socioeducativo
- Discussão de caso com outros atores da rede
- Outros

(INFORMATIVA) 15. Quantos dias por semana, regularmente, este CREAS realiza a atividade de abordagem de rua/busca ativa?

_____ dias por semana () Sem frequência regular

(INFORMATIVA) 16. Em quais períodos do dia costuma ser realizada a atividade de abordagem de rua/busca ativa pela equipe deste CREAS?

Diurno Noturno Ambos

(INFORMATIVA) 17. Quanto ao perfil das pessoas em situação de rua no município:

- Crianças
- Adolescentes
- Jovens (Até 24 anos)
- Homens (cima de 25 anos)
- Mulheres (acima de 25 anos)
- Idosos (a partir de 60 anos)

- Famílias
 Não há pessoas em situação de rua no município
 Está sendo realizado mapeamento/busca ativa para definir o perfil

(INFORMATIVA) 18. Características das pessoas em situação de rua no município:

- Migrantes
 Andarilhos
 Trabalhadores com vínculo precário, mas que possuem residência fixa
 Pessoas que apresentam vícios alcoólicos
 Pessoas que apresentam vícios a drogas ilícitas
 Pessoas sem vínculo familiar ou comunitário
 Pessoas com outras particularidades
 Apresentam Transtorno Mental
 Será realizada ação para análise das características

(INFORMATIVA) 19. Como é realizado o trabalho com população em situação de rua:

- Por iniciativas do governo municipal
 Iniciativas do governo municipal por intermédio do CREAS
 Por entidades não-governamentais que atuam no município
 Em ação articulada entre o órgão gestor da assistência social e entidades não-governamentais do município
 Em ação articulada com município(s) vizinho(s)
 Outros

(INFORMATIVA) 20. Informe o volume aproximado dos atendimentos realizados semanalmente neste CREAS.

Atendimentos	Quantidade Aproximada (Total por semana)	Informação não disponível
Quantidade de entrevistas de acolhida para avaliação inicial realizadas por semana	_____	<input type="checkbox"/>
Quantidade de visitas domiciliares realizadas por semana	_____	<input type="checkbox"/>
Quantidade de atendimento psicossocial em grupo realizado por semana	_____	<input type="checkbox"/>

(INFORMATIVA) 21. Quantidade de famílias/indivíduos sob acompanhamento deste CREAS, no mês de agosto de 2010:

Quantidade de Famílias: Informação não disponível
 Quantidade de Indivíduos: Informação não disponível

(INFORMATIVA) 22. Quantidade de casos encaminhados para os Órgãos de responsabilização no mês de agosto de 2010, por este CREAS:

Quantidade de Casos: | _____ | Informação não disponível Não realiza | _____ |

(INFORMATIVA) 23. Quantidade de adolescentes sob acompanhamento de medida socioeducativa em meio aberto no mês de agosto de 2010, por este CREAS:

Quantidade de casos: LA Informação não disponível Não realiza
 Quantidade de casos: PSC Informação não disponível Não realiza

(INFORMATIVA) 24. Quantidade de famílias/indivíduos que abandonaram o acompanhamento, mês de agosto de 2010, neste CREAS:

Quantidade de Famílias/Indivíduos: Informação não disponível

(INFORMATIVA) 25. Quantidade de famílias/indivíduos desligados do acompanhamento por

recomendação da equipe técnica, mês de agosto de 2010, neste CREAS:

Quantidade de Famílias/Indivíduos: _____ Informação não disponível _____

BLOCO 4 – INFORMAÇÃO, REGISTRO E DOCUMENTAÇÃO

(INFORMATIVA) 26. Indique os dados utilizados, regularmente, para análise da situação de risco e vulnerabilidade social do município/região por este CREAS para o planejamento e desenvolvimento de suas atividades:

- | Dados dos atendimentos dos CREASs
- | Dados dos atendimentos do CRAS
- | Dados dos serviços de acolhimento
- | Dados de outros serviços/entidades da rede socioassistencial
- | Dados da Vara da infância e da Juventude
- | Dados de notificação da Saúde
- | Dados das Delegacias Especializadas – Criança e Adolescentes
- | Dados das Delegacias Especializadas – Mulher
- | Dados das Delegacias Especializadas - Idoso
- | Dados da Educação
- | Dados do Cadúnico
- | Dados das Superintendências do Trabalho
- | Disque Denúncia
- | Dados dos Conselhos de Direitos
- | Dados dos Conselhos Tutelares
- | Dados obtidos na busca ativa e/ou abordagem de rua
- | Dados estatísticos do IBGE
- | Dados da Rede SUAS
- | Mapeamento dos pontos de exploração sexual
- | Dados de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família
- | Outros
- | Não utiliza dados

(OBRIGATÓRIA) 27. Este CREAS elabora, periodicamente, relatório do quantitativo de atividades?

| Sim | Não

(OBRIGATÓRIA) 28. Este CREAS mantém arquivo de prontuários?

| Sim, em meio físico (papel) | Sim, em meio eletrônico | Sim, em ambos | Não (pule para ao 30)

(OBRIGATÓRIA) 29. Os prontuários possuem algum modelo padronizado?

| Sim | Não

(INFORMATIVA) 30. Quais informações são sistematicamente registradas no prontuário do usuário:

- | Histórico pessoal/familiar
- | Eventos de violência ou negligência
- | Encaminhamentos para a rede socioassistencial
- | Encaminhamentos para outras políticas públicas
- | Encaminhamento jurídico para defesa e responsabilização
- | Motivo do encaminhamento ao CREAS
- | Origem dos encaminhamentos ao CREAS
- | Retorno/acompanhamento dos encaminhamentos realizados
- | Inserção em serviços de convivência e/ou socioeducativos
- | Inserção em programas ou benefícios de transferência de renda
- | Visita domiciliar
- | Plano de trabalho para o acompanhamento familiar
- | Registro da avaliação técnica
- | Registro do acompanhamento da família/indivíduos
- | Registro das faltas nos atendimentos agendados
- | Registro do desligamento por recomendação da equipe técnica
- | Registro do desligamento por abandono do acompanhamento

| Outros

(INFORMATIVA) 31. Este CREAS possui sistema informatizado para registro de informações?

| Sim | Não

BLOCO 5 – ARTICULAÇÃO

(INFORMATIVA) 32. Indique as ações de articulação deste CREAS com os seguintes serviços, programas ou instituições existentes no município. (Caso o serviço, programa ou instituição mencionado não exista no município, marque apenas a última coluna)

Serviços, programas ou instituições com os quais mantém articulação	Tipo de Articulação						Não tem nenhuma articulação	Serviço ou instituição não existente no município
	Possui dados da localização	Troca Informações	Realiza Reuniões Periódicas	Recebe usuários encaminhados por este CREAS	Encaminha usuários para este CREAS	Desenvolve atividades em parceria		
Unidades Públicas da Rede de Proteção Social Especial								
Rede de Proteção Social Básica								
Serviços Públicos de Saúde								
Serviços públicos de Educação								
Conselho Tutelar								
Conselhos de Políticas Públicas e Defesa de Direitos								
Vara da Infância e da Juventude								
Ministério Público								
Defensoria pública								
Juiz de Comarca								
Delegacia Especializada – Criança e Adolescente								
Delegacia Especializada – Mulher								
Delegacia Especializada – Idoso								
ONGs que atuam com defesas de direitos								
Projetos de Extensão Universitária								
Vara de Execução Criminais								
Programas ou Projetos de Inclusão Digital								
Vara da Família								
Unidades / Serviços de outros municípios								

BLOCO 5 – RECURSOS HUMANOS DO CREAS

(INFORMATIVA) 33. Indique a formação, vínculo, carga horária e função de cada membro da equipe deste CREAS:

Nome	Formação	Vínculo	Função	CPF	Carga Horária Semanal
	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>		

FORMAÇÃO	TIPO DE VÍNCULO	FUNÇÃO NO CREAS/UNIDADE
1- Assistente Social 2 - Psicólogo 3 - Pedagogo 4 - Terapeuta Ocupacional 5 - Advogado 6 - Antropólogo ou Sociólogo 7 - Médico, Enfermeiro ou Fisioterapeuta 8 - Administrador ou Economista 9 - Outro profissional de nível superior 10 - Profissional de nível médio 11 - Profissional de nível fundamental 12 - Estagiário cursando graduação	1- Servidor / Estatutário 2 -Empregado Celetista / CLT 3 -Somente comissionado 4 - Contrato Temporário com a Prefeitura 5 - Terceirizado de Empresa 6 - Terceirizado de Cooperativa 7 - Terceirizado de ONG 8 – Outros vínculos não permanentes	1-Coordenação 2-Técnica de Nível Superior 3-Técnica de Nível Médio 4- Administrativa 5- Serviços Gerais 6 - Estagiário

Preencha o quadro anterior utilizando número correspondente à Formação, ao Tipo de Vínculo e à Função de cada pessoa

Identificação da pessoa responsável pelas informações prestadas pelo CREAS:

Nome legível: _____

CPF: _____ Data: ____/____/____

Cargo/Função:

- Coordenador do CREAS
 Técnico de nível superior do CREAS
 Outros

Telefone: (____) _____ E-mail: _____

Identificação do agente responsável, no órgão gestor da Assistência Social, pelas informações declaradas neste formulário:

Nome legível: _____

CPF: _____ Data: ____/____/____

Cargo/Função:

- Diretor/Coordenador/Responsável pela área de proteção social especial no município
 Secretário Municipal de Assistência Social ou congênere
 Técnico da Secretaria Municipal e/ou de Assistência Social ou congênere
 Outros

Telefone: (____) _____ E-mail: _____