



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

VIVIANE PEREIRA DA SILVA

**A GESTÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL –
CRAS EM FOCO: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

**UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE**

**NITERÓI/RJ
MAIO /2012**

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

S586 Silva, Viviane Pereira da.
A gestão dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS em foco: um estudo do município do Rio de Janeiro / Viviane Pereira da Silva. – 2012.

149 f.

Orientador: André Brandão.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2012.

Bibliografia: f. 142-149.

1. Assistência social. 2. Administração pública. 3. Perfil profissional. 4. Rio de Janeiro (RJ). I. Brandão, André. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 361.98153



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

VIVIANE PEREIRA DA SILVA

**A GESTÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL –
CRAS EM FOCO: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos de Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. André Brandão

Niterói/RJ

Maior/2012



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

VIVIANE PEREIRA DA SILVA

**A GESTÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL –
CRAS EM FOCO: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Brandão – Orientador
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof.^a Dr.^a Mônica de Castro Maia Senna
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof.^a Dr.^a Mônica Maria Torres de Alencar
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Niterói/RJ
Maio/2012

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter direcionado essa trajetória me concedendo a graça de fazer parte de uma ínfima parcela da população brasileira, que tem acesso a Universidade Pública num país atravessado por inúmeras desigualdades sociais.

Aos meus pais, Adil e Rosemary, que me ensinaram a viver com dignidade e ética, priorizando e investindo na minha educação se doando por inteiros para realização dos meus sonhos.

Ao meu irmão Diego por compartilhar ideais, me incentivando a prosseguir, ouvindo minhas experiências de trabalho, angústias acadêmicas, lendo meus artigos mesmo com nossas divergências teóricas.

À equipe do CRAS Carlos Drummond de Andrade com quem compartilhei a primeira experiência profissional. Em especial a Rosângela, Sara, Rosilene, Emely, Claudinha, Robson, Cristiane, Marta, Aparecida, Antônio, Altenir, Norinha e Julinha.

Às Amigas Rosângela Ottero e Sara Alves pelo companheirismo, apoio incondicional em todos os momentos. Por serem presença doce e constante em minha vida.

À Ana Garcia, Gerente do Centro de Capacitação da Política de Assistência Social que quando poderia ter sido simplesmente gestora, foi compreensiva, atenciosa e companheira. Obrigada pelo incentivo e pela confiança no meu trabalho.

À equipe do Centro de Capacitação com quem dividi durante este percurso aprendizados, descobertas, inquietações. Em especial a Andresa, Sandra, Silvana Russo, Paula, Silvana Bencardino, Leila e Joyce.

À Andresa, Sandra Manes e Silvana Russo pela amizade e carinho. Por terem compartilhado as angústias, o cansaço e estresse no decorrer dos últimos meses injetando doses diárias de equilíbrio e ânimo na minha vida.

À Cida, por ter monitorado o recebimento dos questionários da pesquisa quantitativa vibrando diariamente com a chegada de cada malote.

À Teresa Cristina pelo apoio, uma das minhas maiores referências de gestão, aliando competência técnica, dinamismo, ética e humildade.

Aos Coordenadores das CAS e equipes pela divulgação da pesquisa.

Aos Coordenadores dos CRAS do município do Rio de Janeiro que participaram do estudo.

Ao colega Flávio Rêgo que ao perceber minhas inquietudes com o andamento da pesquisa, como um bom gestor, me ensinou a traçar outras estratégias de intervenção.

Ao Gustavo e Cristina França por terem dado suas contribuições na reta final deste trabalho.

Um agradecimento especial ao meu Orientador Prof. André Brandão, certamente, uma das minhas maiores referências de pesquisador. Pela riqueza da aprendizagem, colocações na condução desse trabalho. Pelo privilégio de ter sido sua aluna na Disciplina de Instrumentos de Avaliação, o que contribuiu profundamente para o meu amadurecimento intelectual.

À Prof^a Mônica Alencar por ter aceitado gentilmente o convite para fazer parte da banca examinadora e pelas contribuições profícuas no exame de qualificação.

À Prof^a Mônica Senna por ter contribuído neste processo de formação como professora na Disciplina Estado Sociedade e Cidadania, Coordenadora do Programa de Pós Graduação e por aceitar o convite para banca de qualificação. Agradeço a acolhida no curso e parabenizo pelo trabalho que vem sendo desenvolvido na Coordenação.

Aos colegas de curso, especialmente a Simone Pilar, Graziela Quintão e Luzia Galaxe, pelos momentos compartilhados, desabafos por telefone, via e mail.

“[...] Pode-se dizer que a prática é o fundamento da teoria, ou seja, o ponto de partida e base principal e substancial do conhecimento. O próprio conhecimento se desenvolve com base na prática, pois o conhecimento e as ciências surgem e se desenvolvem devido às necessidades da prática, às necessidades da vida” (KAMEYAMA, 1995:101).

RESUMO

O trabalho, ora apresentado, busca oferecer indicações para o debate acerca da Gestão da Política Pública de Assistência Social na contemporaneidade. É fruto de reflexões produzidas durante o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no município do Rio de Janeiro. Circunscrita ao universo da gestão territorial da Proteção Social Básica, a discussão proposta gravita em torno do seguinte objetivo: analisar a gestão dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS no referido município no período de 2005/2011, averiguando a contribuição destes para a operacionalização do SUAS. Considerando a natureza do objeto de estudo, a proposta metodológica direcionou-se pela utilização da abordagem quanti-qualitativa. Nesse sentido, a pesquisa foi desenvolvida em duas etapas: a) aplicação de questionário estruturado, constituído de perguntas fechadas junto aos coordenadores dos 47 CRAS; b) realização de entrevista em profundidade com 10 coordenadores. Com efeito, o estudo aponta para a necessidade premente de repensar a dinâmica institucional, de acordo com os novos patamares de reordenamento dos órgãos gestores estabelecidos pela Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS/2005. Do mesmo modo, percebeu-se que sendo o cotidiano da gestão dos CRAS atravessado por múltiplos desafios que interferem na dinâmica do processo de trabalho, são requisitadas novas competências/habilidades profissionais aos coordenadores que devem aliar domínio técnico, operacional e político, aspectos fundamentais para a melhoria do desempenho das variadas equipes, assim como para qualidade dos serviços prestados à população.

Palavras Chaves: assistência social, gestão pública, perfil, centro de referência da assistência social.

ABSTRACT

The work presented here, is proposed to provide information to the debate about the Management of Public Policy for Social Assistance in the contemporary world. It is the result of reflections produced during the implementation process of the Unified Social Assistance – SUAS in the city of Rio de Janeiro. Limited to the realm of territorial management of Basic Social Protection, the proposed discussion revolves around the following objective: to analyze the management of the Reference Centers of Social Welfare – CRAS in the mentioned city for the period 2005/2011, ascertaining their contribution to the operationalization of the SUAS. Considering the nature of the object of study, the proposed methodology directed by the use of quantitative and qualitative approach. In this sense, the research was conducted in two :phases: a) the application of a structured questionnaire comprised of closed questions with the coordinators of the 47 CRAS, b) conducting in-depth interviews with 10 coordinators. Indeed, the study points to the urgent need to rethink the institutional dynamics, according to new levels of reordering of the manager organs established by the Basic Operational Norm of Social Welfare – NOB SUAS/2005. Similarly, it is clear that the daily management of CRAS has being transverse by multiple challenges that interfere with the dynamics of work, are required new competencies/professional skills for coordinators who must unite the technical, operational and political domains, fundamental aspects for improving the performance of the various teams, as well as quality of services rendered to the population.

Keywords: social assistance, public management, profile, referral center for social assistance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01- Distribuição dos Serviços Socioassistenciais de acordo com os Níveis de Proteção Social	51
Quadro 02 - Quantitativo Mínimo de CRAS por Porte de Município	54
Quadro 03 - Quantitativo de CRAS no Brasil no Período de 2007/2010	54
Quadro 04 - Distribuição dos CRAS por Regiões Brasileiras	55
Quadro 05 - Capitais Brasileiras com os Maiores Quantitativos de CRAS	55
Quadro 06 - Composição da Equipe de Referência do CRAS	57
Quadro 07 - Requisito para Cada Nível de Gestão	63
Quadro 08 – Distribuição dos equipamentos por CAS	77
Quadro 09 - Demonstrativo de Questionários Recebidos por CAS	83
Quadro 10 - Instituição de Formação / Pós-Graduação dos Entrevistados	92
Quadro 11- Aspectos que os Entrevistados julgam ser Compatíveis com o Perfil Próprio de Gestor	104
Quadro 12 - Atribuições que Expressam Maior Grau de Dificuldade	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Sexo	84
Gráfico 02 – Idade	85
Gráfico 03 - Raça/Cor	86
Gráfico 04 - Município de Moradia	86
Gráfico 05 - Formação Profissional	87
Gráfico 06 - Tipo de Instituição	90
Gráfico 07 - Instituição de Formação/Graduação	91
Gráfico 08 - Escolaridade / Titulação	91
Gráfico 09 - Ano de Formação / Pós-Graduação	93
Gráfico 10 - Ano de Admissão na PCRJ	93
Gráfico 11 - Tempo de Experiência Profissional na Proteção Social Básica	94
Gráfico 12 - Tempo de Exercício na Função de Coordenador do CRAS	95
Gráfico 13 - Pertença à Equipe Técnica Antes de Assumir a Coordenação	95
Gráfico 14 - Período de Experiência Anterior na Equipe Técnica	96
Gráfico 15 - Experiência Profissional na Proteção Social Especial Média e/ou Alta Complexidade	96
Gráfico 16 - Última Capacitação, Treinamento e/ou Aperfeiçoamento	97
Gráfico 17 - Instituições Promotoras da Capacitação	97
Gráfico 18 -Tipo da Última Capacitação que Participou	98
Gráfico 19 - Capacitação em Gestão	99
Gráfico 20 - Ano da Última Capacitação que Participou	100
Gráfico 21 - Experiência em Gestão	102
Gráfico 22 - Local da Experiência	102
Gráfico 23 - Conhecimento acerca das Orientações Técnicas para Proteção Social Básica	103

LISTA DE SIGLAS

AP	Área Programática
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAD Único	Cadastramento Único
CAS	Coordenadoria de Assistência Social
CCPAS	Centro de Capacitação da Política de Assistência Social
CEMASI	Centro Municipal de Assistência Social Integrado
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social
CPS	Coordenadoria de Programas Sociais
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRDS	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DF	Distrito Federal
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDCRAS	Índice de Desenvolvimento dos CRAS
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IGEMAS	Índice de Gestão Municipal da Assistência Social
IPP	Instituto Pereira Passos
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica

NOB RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNC SUAS	Política Nacional de Capacitação do SUAS
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SAGI	Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação
SIMAS	Sistema Municipal de Assistência Social
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I- ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: O LONGO PERCURSO DA CONSOLIDAÇÃO NO PÓS 88	23
1.1 Matrizes e Referenciais da Proteção Social Brasileira Não Contributiva	23
1.2 Breve Histórico da Gestão Pública Brasileira	28
1.2.1 Sistema Único de Assistência Social - SUAS: Reordenamento Institucional e Bases Organizativas	34
1.2.2 Proteção Social Básica	50
1.2.3 Proteção Social Especial	58
1.2.4 Desafios para a Gestão da Política de Assistência Social	60
CAPÍTULO II- CARACTERIZANDO O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	65
2.1 A Trajetória da Política de Assistência Social no Município de Estudo	67
2.2 Implementação do Sistema Único de Assistência Social: particularidades da metrópole	71
2.3 Estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS/RJ	73
2.4 Panorama Atual da Proteção Social Básica no Município do Rio de Janeiro	78
CAPÍTULO III - GESTÃO TERRITORIAL DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	82
3.1 Conhecendo o Perfil dos Coordenadores dos CRAS no Município de Estudo	82
3.2 Dilemas da Gestão dos CRAS	110
3.2.1 A Percepção dos Gestores Acerca do Sistema	111
3.2.2 Informação, Monitoramento e Avaliação: Limites ou Elementos em Construção?	116
3.3 O CRAS enquanto lócus de Gestão Territorial da Proteção Social Básica	123
3.3.1 Tríade da Gestão Territorial: Rede, Articulação Intersetorial e Busca Ativa	128
3.4 Principais Demandas Colocadas aos Coordenadores e Equipes de Referência	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143

INTRODUÇÃO:

O cenário das políticas sociais no Brasil vem, ao longo das últimas décadas, atravessando uma série de transformações que encontra centralidade nos estudos produzidos no país, sobretudo na arena acadêmica. Neste contexto, atribui-se à assistência social o caráter de política pública, após ter ficado imersa durante anos em práticas assistencialistas, filantrópicas e clientelistas. Não restam dúvidas, no entanto, de que estamos transitando para uma nova fase onde já é possível identificarmos rupturas e até mesmo continuidades em diversos aspectos. Ainda que inicialmente, a análise dos processos que perpassam a dinâmica da referida política sinaliza também para a necessidade de se operar mudanças nos perfis profissionais que a operacionalizam.

Com efeito, a promulgação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em 2004, instala um amplo debate acerca da materialização das diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, à medida que diferentes aspectos são enfocados: a abordagem socioterritorial, com ênfase na descentralização e intersectorialidade; as novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil, sobretudo no fomento de atividades que propiciem o exercício do controle social; o enaltecimento do fortalecimento da convivência familiar e comunitária; o financiamento, que gradativamente adentra as discussões; informação, monitoramento e avaliação que passam a ser apontados enquanto aportes; a formação de recursos humanos, que pela primeira vez aparece no cenário da assistência social brasileira como uma das preocupações centrais.

Materializado na PNAS, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, alcançou o patamar de Lei¹, após ter sido objeto de sanção presidencial, consolidando-se como fruto da luta de trabalhadores, sociedade civil organizada e usuários. Partindo de um modelo de gestão que engloba todo território nacional, na sua estrutura contempla a participação de todos os entes federados e de instâncias de articulação e pactuação.

Sob esse prisma, as esferas federal, estadual e municipal são desafiadas a estruturar a política de assistência social, a partir das diretrizes do novo sistema que indica a necessidade de uma gestão descentralizada e participativa, requerendo por

¹ Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011, altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 dispõe sobre a organização da Assistência Social.

parte dos gestores estratégias diferenciadas, ao tratar da constituição de parâmetros onde benefícios, serviços, programas e projetos têm como foco prioritário a família, e o território a base organizativa.

Por outro lado, a gestão em tela, aponta para organização e implantação do Sistema de Vigilância Socioassistencial, para que as medidas de prevenção adotadas tenham eficácia, garantindo assim, o acompanhamento dos padrões de oferta e qualidade dos serviços prestados. Subordinados a esta lógica, aspectos tais como normatização dos padrões dos serviços, qualidade no atendimento, informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados, recebem destaque, operando mudanças significativas na gestão no âmbito da assistência social.

Nesse sentido, refletir sobre os referenciais ético-políticos, teórico-metodológicos, técnico-operativos e a dimensão formativa dos gestores se reveste de fundamental importância, na atualidade, haja vista que estes são instigados a decifrar, no seu cotidiano profissional, conceitos até então renegados, tais como: gestão compartilhada, co-financiamento, cooperação técnica, dentre outros.

Mas, afinal, como percebemos a definição e utilização desses conceitos? Como definir estratégias de gestão eficazes tanto para os níveis hierárquicos mais elevados, quanto para àqueles que se dedicam à gestão no nível local, onde as múltiplas expressões da questão social se manifestam no cotidiano, requerendo respostas propositivas e ao mesmo tempo criativas se levarmos em consideração a escassez de recursos?

Paralelamente a essa discussão, salientamos que nosso propósito neste estudo é o de situar a assistência social no contexto de grandes mudanças e de redefinição do papel do Estado, onde a profissionalização da gestão pública ganha espaço nas discussões, impondo novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais, iniciativa privada, organizações da sociedade civil, dentre outras.

Deve-se salientar ainda, que no âmbito da assistência social há indicações claras de que a partir do primeiro quinquênio do século XXI a temática referente à gestão começa a receber enfoque. No entender de Filgueiras (2007), são inúmeros os aspectos indispensáveis para que a gestão pública da assistência social contribua para consolidar os direitos sociais. Dentre os pontos elencados pela autora

destacamos: clara definição sobre o valor público que a política social deve gerar; fortalecimento da gestão dos municípios e o movimento de coordenação das relações intergovernamentais / interinstitucionais. Desse modo, a autora enfatiza também que no contexto atual, mais do que em outras áreas, os gestores estão frente ao desafio de administrar e ao mesmo tempo construir uma instituição.

Nessa linha de análise, entendemos que estamos vivenciando a reestruturação e requalificação do setor público no Brasil. Frente a esse processo, constatamos a necessidade premente de discutirmos a gestão do trabalho no SUAS. Por essa via, destacamos que a expressão programática mais significativa para gestão pública do trabalho é materializada na Resolução nº 269 de 13 de dezembro de 2006, que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Trata-se de um instrumento normativo responsável pela definição de diretrizes e responsabilidades da política do trabalho na área da assistência social. A referida Norma Operacional também é clara ao sinalizar as funções essenciais da gestão em cada esfera de governo, elencando:

Gestão do respectivo Sistema de Assistência Social, coordenação da Proteção Social Básica, coordenação da Proteção Social Especial, planejamento e orçamento, gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social, gerenciamento dos sistemas de informação, monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios, monitoramento e controle da rede socioassistencial, apoio às instâncias de deliberação (NOB-RH/SUAS, 2006:16).

Por todas as considerações arroladas, o presente estudo surge da necessidade de analisar as transformações que vêm se processando no bojo da gestão da política de assistência social, especialmente na esfera municipal, tendo em vista as atribuições que lhes são colocadas com o advento do SUAS e as condições objetivas para sua operacionalização, entendendo os determinantes de ordem política, econômica, cultural e capacidade técnica instaurada.

Nessa direção, tomamos como lócus para o estudo o município do Rio de Janeiro. Partimos do pressuposto de que o debate aqui empreendido é relevante, pois se trata de uma metrópole com realidade heterogênea nos seus múltiplos territórios, dotados de complexidades, entretanto, sendo uma das referências em âmbito nacional para implementação do SUAS. Vale ressaltar também a estrutura

física disponibilizada ao atendimento aos usuários, principalmente na rede de proteção social básica, que é a maior do país², ao lado de Curitiba.

Apresentamos como fio condutor desta investigação, o contexto de profundas transformações e de redefinição da estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS/ RJ, que atualmente possui como Missão “Implementar a Política Nacional de Assistência Social no município do Rio de Janeiro para garantir acesso aos direitos socioassistenciais aos cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade social”, e como Visão “Ser referência na implementação da Política Nacional de Assistência Social no Brasil”.

Efetivamente, a opção por essa área temática de pesquisa tem suas raízes na trajetória acadêmica da autora e num conjunto de observações empíricas, fruto da experiência como Assistente Social³ na Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS/RJ. Salientamos que as reflexões e sistematizações teóricas aqui produzidas, foram possíveis de ser pensadas a partir dos dois ângulos da atuação profissional: o primeiro, a experiência na implementação/execução de programas, projetos e serviços socioassistenciais, no CRAS Carlos Drummond de Andrade⁴, e posteriormente, fazendo parte do quadro técnico da gestão no município em tela na Gerência de Proteção Social Básica da 4ª CAS – Coordenadoria de Assistência Social⁵, experiência que possibilitou observar rotineiramente as dificuldades dos gestores diante da reconfiguração da cultura institucional, face à necessidade de implementar o SUAS.

² Os dados do Censo SUAS 2010 indicam que ambos os municípios, possuem 44 (quarenta e quatro CRAS). Entretanto, no que tange à cidade do Rio de Janeiro este quantitativo foi alterado em 2011 com a inauguração de três CRAS. Destacamos que ainda não houve alteração na base de dados do MDS, pois no presente momento, os dados do Censo SUAS 2011 ainda não foram divulgados.

³ A pesquisadora faz parte do quadro funcional de assistentes sociais da Prefeitura do município de estudo, estando atualmente lotada no Centro de Capacitação da Política de Assistência Social, que tem por objetivo promover ações que contribuam para qualificação dos diversos profissionais, visando o fortalecimento da política de assistência social numa perspectiva interdisciplinar e em parceria com as organizações da sociedade civil e universidades.

⁴ A autora atuou durante 6 (seis) anos: março de 2004/março de 2010, neste equipamento, localizado no bairro da Penha, pertencente à área de circunscrição da 4ª CAS (Coordenadoria de Assistência Social). O território de abrangência do referido CRAS é constituído pelas seguintes comunidades: Vila Cruzeiro, Grotão, Parque Proletário, Merendiba, Caracol e Olaria.

⁵ A 4ª CAS fica localizada no bairro de Bonsucesso, Zona Norte do Rio de Janeiro, os demais bairros que constituem a área de abrangência dessa coordenadoria são: Bancários, Brás de Pina, Cacua, Cidade Universitária, Cocotá, Cordovil, Complexo do Alemão, Freguesia, Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Manguinhos (parte), Maré, Moneró, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Ramos, Ribeira, Tauá, parte da Vila da Penha, Vigário Geral, Zumbi e parte da Pavuna.

O interesse na gestão dos CRAS se justifica no fato de que as diretrizes e orientações dos serviços de proteção social básica trazem à tona a necessidade de adoção de mecanismos que fomentem o fortalecimento da identidade dessas unidades, enquanto “portas de entrada” para o sistema e ao mesmo tempo padronizem as ações desenvolvidas.

Dito isto, para a discussão proposta, cumpre sinalizar que inicialmente circunscrevemos o período de 2005/2010 para análise do presente estudo, devido à demarcação de cinco anos do processo de implantação do SUAS, onde dois pontos merecem destaque: o primeiro se refere à aprovação da Resolução nº 109/09 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, demandando estratégias diferenciadas de implementação por parte dos municípios. O segundo diz respeito ao processo de consulta pública da NOB ocorrido em 2010.

Entretanto, alguns fatores, sincronicamente, contribuíram para que alterássemos o período supracitado de 2005/2011, dentre estes, destacamos as mudanças de gestão, imbricadas nos atravessamentos de ordem política partidária, que vem ocorrendo desde o final do ano de 2010, trazendo mudanças significativas no âmbito da SMAS, carecendo assim de reflexões.

Com esse encaminhamento, a pesquisa direcionou-se para o seguinte objetivo: analisar a gestão dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS no município do Rio de Janeiro no período de 2005/2011, a fim de averiguar a contribuição destes para o processo de operacionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Nessa direção foram estabelecidos quatro objetivos específicos:

- Traçar o perfil dos coordenadores dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS no município do Rio de Janeiro;
- Mapear as estratégias de gestão territorial da Proteção Social Básica, utilizadas pelos coordenadores na área de abrangência dos CRAS;
- Levantar as ferramentas de planejamento, organização organização do trabalho e registro de informações adotadas;
- Identificar a relação entre as demandas colocadas aos coordenadores dos CRAS e demais membros das equipes de referência.

Com base no referencial teórico-metodológico e nos objetivos traçados, a natureza do objeto de estudo nos fez optar por uma proposta metodológica

configurada a partir da utilização da abordagem quanti-qualitativa, tendo como foco as considerações de Minayo que reitera o caráter de complementaridade “*a diferença entre abordagem quantitativa e qualitativa da realidade social é de natureza e não de escala hierárquica*” (MINAYO, 2007: 22).

Nesses termos a pesquisa foi desenvolvida em duas fases, a saber:

1ª Fase: realizada no período de janeiro/2012 a fevereiro/2012. Compreendeu a aplicação de questionário estruturado, constituído por perguntas fechadas junto aos coordenadores dos 47 CRAS do município do Rio de Janeiro. Os questionários foram enviados via e mail para as unidades e por malote para as 10 Coordenadorias de Assistência Social – CAS. Mediante contato telefônico prévio com as respectivas coordenações, solicitamos a divulgação do estudo e distribuição do instrumento aos gestores nas suas respectivas áreas de abrangência.

O questionário congregou pontos que viabilizaram o diagnóstico acerca do perfil profissional dos coordenadores dos CRAS, captando aspectos como: formação profissional, experiência em gestão, conhecimento acerca das Orientações Técnicas para a Proteção Social Básica do SUAS, elementos de convergência entre os aspectos dispostos nas referidas orientações com o perfil de gestor, dentre outros.

2ª Fase: compreendeu o período de fevereiro/2012 a março/2012. Na referida etapa realizamos entrevista em profundidade, com 10 coordenadores de CRAS. Deve-se salientar ainda que optamos por entrevistar 1 (um) gestor por Coordenadoria, que estivessem exercendo a função de gestão, no período de 2005/2011, no mínimo durante 3 (três) anos consecutivos na mesma unidade. Todavia, em algumas áreas não encontramos profissionais dentro do critério adotado, tendo em vista que muitos estavam exercendo a função por um período inferior ao estabelecido. Dessa forma, a estratégia adotada foi entrevistar àqueles gestores que atendiam aos critérios aludidos embora não estivessem em exercício do cargo.

No que tange a forma de seleção dos entrevistados, é pertinente destacar que uma vez identificados os profissionais, dentro dos critérios sinalizados, optamos por selecioná-los com base na ordem alfabética do último sobrenome, respeitando à aleatoriedade.

Salientamos ainda que a pesquisa⁶ foi previamente autorizada pelo Centro de Capacitação da Política de Assistência Social e nas duas etapas, foram apresentados aos coordenadores dos CRAS Termo de Autorização expedido pela referida gerência.

Na pesquisa qualitativa cujos relatos serão apresentados no Capítulo III do presente trabalho, como medida de evitar qualquer tipo de identificação dos profissionais, optamos por adotar para cada um dos dez entrevistados um pseudônimo relativa às temáticas afeta a gestão: “informação”, “planejamento”, “monitoramento”, “avaliação”, “interdisciplinaridade”, “estratégico”, “tático”, “intersectorial”, “rede” e “busca ativa”. Adotamos este encaminhamento como uma estratégia preventiva do leitor não associar o número e/ou a letra designada para cada entrevistado com sua respectiva CAS de origem.

No que se refere aos referenciais teóricos que orientaram esta dissertação, destacamos os estudos de alguns autores que assumem centralidade na conjuntura de implementação do SUAS (SPOSATI, 2008; YASBEK, 2006; PEREIRA, 2004; RAICHELIS, 2008; COUTO, 2010; SILVA e SILVA, 2010). Deve-se salientar também que atentamos para as exigências colocadas nos principais marcos regulatórios e seus respectivos conteúdos, a saber: LOAS (Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993), PNAS (Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004), NOB/SUAS (Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005), NOB-RH/SUAS (Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006), Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009) e Lei do SUAS (nº 12.435, de 06 de julho de 2011).

Dessa forma, a dissertação ora apresentada se encontra estruturada em três capítulos. O primeiro destaca o percurso da consolidação da assistência social, enquanto política pública no pós 88, delineando as referências e fundamentos da matriz da proteção social brasileira não contributiva, sinalizando a articulação orgânica existente entre a Carta Magna e a LOAS. Posteriormente, é apresentado um breve histórico da gestão pública brasileira, onde situamos o SUAS no contexto da gestão pública contemporânea. A seguir, introduzimos a discussão sobre as

⁶ Destacamos que fora esclarecido aos profissionais que o conteúdo da coleta de dados receberia tratamento fidedigno, quanto à sua análise, bem como garantiríamos sigilo ético, sendo excluídas quaisquer procedências pessoais identificatórias. Enfatizamos esse aspecto, principalmente pelo fato da pesquisadora ser funcionária do *lócus* de estudo.

bases organizativas do SUAS e os níveis de proteção social dando ênfase a proteção social básica, com vistas subsidiarmos a discussão sobre as atribuições e funções dos CRAS, onde procuramos destacar alguns dados do Censo SUAS 2010. Por fim, destacamos alguns desafios postos a gestão do sistema.

A caracterização do município do Rio de Janeiro e a trajetória da política de assistência social é discutida no segundo capítulo que ao analisar as particularidades da metrópole na implementação do SUAS, apresenta o panorama atual da proteção social básica, dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS.

O terceiro capítulo descreve os resultados obtidos no percurso investigativo, procurando apreender a dinâmica da gestão da proteção social básica no município de estudo, onde apresentamos do perfil dos coordenadores dos CRAS, as principais demandas e as estratégias de gestão territorial adotadas, e os dilemas da gestão do trabalho nestes espaços.

Nesse sentido, entendemos que a análise e socialização dos resultados desta pesquisa contribuirão para a compreensão e o amadurecimento do SUAS - Sistema Único de Assistência Social no município do Rio de Janeiro, fortalecendo dessa forma as bases organizativas do sistema, haja vista que pensar as políticas sociais para as áreas metropolitanas exige um olhar mais específico sobre suas dinâmicas de vida, o que pode exigir também instrumentos específicos de gestão pública.

CAPÍTULO I- ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: O LONGO PERCURSO DA CONSOLIDAÇÃO NO PÓS 88

Ao nos debruçarmos sobre a análise da dinâmica de consolidação da assistência social como política pública e suas inflexões para o Sistema de Proteção Social Brasileiro, assumimos um duplo desafio. O primeiro deles é o de situar o formato de seguridade social atualmente em voga como produto do processo de democratização do Estado, mediado pela reconfiguração do cenário econômico, político e social, onde pela primeira vez, na história do país foi possível identificar uma tentativa de atrelar direitos sociais à dimensão da cidadania. O segundo consiste em decifrar o novo significado atribuído à assistência social, introduzido pela LOAS, principalmente no que concerne aos seus princípios doutrinários e organizativos .

Nessa direção, o objetivo aqui proposto não é o de fazer uma análise exaustiva da trajetória da assistência social, desde seus primórdios, pois renomados autores vêm se dedicando a esta temática, contribuindo de forma ímpar não somente para o desvendamento da história da referida política, mas principalmente para sua consolidação enquanto política pública, efetivadora de direitos. Assim, optamos por iniciar o debate sinalizando a articulação orgânica entre a Constituição Federal de 88 e LOAS, haja vista que tais marcos regulatórios demarcaram um novo cenário para a assistência social no Brasil, sendo indispensáveis para o entendimento da conjuntura atual de operacionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

1.1- Matrizes e Referenciais da Proteção Social Brasileira Não Contributiva

Desde sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 tem se caracterizado por uma legislação composta por afiançar direitos de duas naturezas, os humanos e sociais, apontados como de responsabilidade pública e estatal. As transformações operadas, inicialmente, apenas no plano conceitual, introduziram na agenda pública necessidades até então vistas sob o aspecto individual (SPOSATI,2009). Contudo, nos dizeres de Oliveira e Beltrão, a constituição avançou

“no sentido de conceituar a seguridade social como um contrato coletivo” (OLIVEIRA E BELTRÃO, 1990:189).

Como afirmam, Boschett e Salvador (2006), a seguridade social constituiu o núcleo central dos sistemas de proteção social:

[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (CF/88, art.194), incluindo também à proteção ao trabalhador desempregado, via seguro desemprego (BOSCHETT e SALVADOR, 2006:52).

À medida que se clarifica a necessidade do reconhecimento da proteção social por parte do Estado, a base de sustentação dos princípios legais começa a sofrer uma crítica profunda dadas às exigências do grande capital de responder o acirramento da crise econômica, via alterações no modelo de seguridade social em voga.

Dessa forma, esse movimento nos remete às considerações de Mota (2006) ao aludir o processo dinâmico, porém contraditório do avanço do neoliberalismo⁷ no cenário brasileiro, expresso principalmente da redução do papel do Estado na área social. Nos termos da referida autora, as políticas de seguridade social “*mal foram regulamentadas, passaram a ser objeto de uma ofensiva perversa e conservadora, materializada em propostas e iniciativas de reformas restritivas de direitos, serviços e benefícios*” (MOTA, 2006:166). Na mesma linha de argumentação, Pereira (2004), sinaliza que “*os avanços sociais previstos na Constituição foram gradativamente esvaziados*” (PEREIRA, 2004:13).

Ora, o que fica patente nesse quadro é o fato de que, conforme sinaliza Mesa-lago (2000), “*La política social há sido también objeto de reformas importantes, comenzando com uma crítica a La seguridad social basada em sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financeiro-actuarial*” (MESA-LAGO, 2000:8).

Assim, a reorganização, amplamente discutida, a partir dos anos 90, expressa a estratégia central de modernização utilizada pelo Estado com vistas sua democratização. Por sua vez, a incorporação dos princípios dispostos pela

⁷ Cabe-nos sublinhar que o desenvolvimento das políticas sociais na década de 90 é marcado por contradições diversas ordens, onde duas merecem destaque: a) o processo de democratização do Estado e da sociedade, culminando na institucionalização dos direitos sociais, b) as consequências das transformações societárias, implicando na objetivação das políticas sociais no que se refere à mudança dos patamares de desigualdades sociais.

seguridade social não ocorreu de forma equânime, há que considerar que esse movimento é catalizado por determinados aspectos:

a. O fato das três políticas que constituem a Seguridade Social terem sido institucionalizadas em momentos diferenciados, sendo dotadas de burocracias com bases também distintas;

b. A existência de uma relação de forças heterogêneas entre estas políticas, onde critérios de acesso para a previdência social e a assistência social foram mantidos;

c. As reformas neoliberais na década 90 que assolaram os países, sobretudo, os periféricos de forma mais acirrada, trazendo inúmeras conseqüências para as políticas sociais, dentre estas um desmonte sem precedentes.

O exame atento dos pontos acima mencionados acerca da seguridade social revela-nos não termos alcançado plenamente a proteção social não contributiva em nosso país, pois:

[...] a aplicação dos ditames constitucionais supõe fortes e sensíveis mudanças políticos institucionais e econômico-sociais nas relações e regras da sociedade brasileira, dos entes federativos que compõem o Estado brasileiro e dos agentes institucionais que operam a proteção social (SPOSATI, 2009:47).

Mas, por outra parte, são inegáveis as mudanças significativas impressas pela CF 88, corroborando para alteração das bases do sistema de proteção social brasileiro. Ora, do ponto de vista mais global, Jaccoud (2009), caracteriza tais alterações como “radicais”, destacando algumas destas:

- A instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde;
- O reconhecimento da obrigação do Estado em prestar serviços de saúde de forma universal, pública e gratuita, em todos os níveis de complexidade, por meio da instituição do Sistema Único de Saúde – SUS;
- O reconhecimento da assistência social como política pública instituindo o direito de acesso aos serviços pelas populações necessitadas e o direito a uma renda de solidariedade aos idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza;
- Extensão dos direitos previdenciários com estabelecimento do salário-mínimo como valor mínimo e garantia de irredutibilidade dos benefícios;
- A extensão dos direitos previdenciários rurais com redução do limite de idade, inclusão do direito à trabalhadora rural, o reconhecimento do direito à aposentadoria apoiado em uma transferência de solidariedade ao trabalhador familiar;

- O reconhecimento do seguro desemprego com direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (JACCOUD,2009:182).

No que tange à alteração da estrutura das políticas sociais por intermédio da CF 88 , verifica-se que a mesma se expressa por intermédio do processo de descentralização. Seus condicionamentos mais fortes provêm do denominado federalismo cooperativo, *“caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo e pelo fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados”* (ALMEIDA, 2000:3).

Assim, ainda que a descentralização se apresente como estratégia inovadora, principalmente no rol das políticas que constituem o tripé da seguridade social brasileira, é de fundamental importância entender esta diretriz como um desafio, pois como afirma Arretche (2000):

Estados e municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito às suas capacidades econômicas e fiscais, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas (ARRETCHÉ, 2000:17).

No âmbito da assistência social, a maturação do seu processo enquanto política pública, alcança somente cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993) o ponto mais alto no que se refere à regulamentação e organização da Assistência Social no marco dos anos 90. As leituras e análises realizadas sobre a temática nos permitem afirmar que a conformação da assistência social, enquanto direito ocorreu de forma tardia, embora grande parte dos autores destaque que no âmbito da assistência social *“a intervenção do Estado brasileiro institucionalmente organizado data da década de 1940 com a criação da LBA”* (BOSCHETTI 2003:42).

Um dos pontos centrais das indicações da referida lei está disposto no seu artigo 2º:

A Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências e à universalização dos direitos sociais (LOAS, Art. 2º).

O debate sobre os mínimos sociais encontra subsídios na discussão de Sposati (1997), na concepção da autora há uma *“dupla interpretação de mínimos*

sociais: uma que é restrita, minimalista, e outra (...) ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão". (SPOSATI, 1997:15).

Relevante também, é notar que os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 foram regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Assim, no bojo das mudanças estruturais e conceituais tecidas pela LOAS identificamos algumas que merecem destaque: a primazia da responsabilidade do Estado; a necessidade de articulação em âmbito intra-institucional e interinstitucional; a importância dada à participação dos usuários e ao controle social; o formato democrático da gestão; a descentralização político-administrativa, dentre outras.

Por considerarmos de suma importância discutir o processo de descentralização e a efetividade alcançada na política de assistência social, conforme as diretrizes da LOAS, optamos por focar este elemento mais adiante, ao tratarmos do componente territorial da PNAS.

As formulações registradas na CF 88 e posteriormente na LOAS, são permeadas por várias questões. Não se pretende explorá-las no seu conjunto aqui, todavia, destacamos três pontos:

O primeiro se refere à inexistência de linearidade na implementação da LOAS, fato este que pode ser comprovado pela resistência do Estado, principalmente na Era FHC (1995-2002), onde:

[...] as medidas neoliberais adotadas por este governo escamotearam a possibilidade de estruturação de um sistema de proteção social público no Brasil em detrimento de uma medida de transferência da responsabilidade estatal à sociedade civil com a adoção do Programa Comunidade Solidária (ZIMMERMANN e ANDRADE, 2008:2).

Nesta moldura, o segundo ponto é que não podemos descartar em nossas análises que o período de onze anos (1993/2004) é caracterizado por uma grande lacuna, no que diz respeito à introdução de mecanismos que favorecessem a implementação e/ou concretização da LOAS, tendo em vista a influência das premissas neoliberais.

Por último, ressaltamos também, a não percepção por parte do governo federal de que a promulgação da referida lei naquele determinado momento, se constituiria numa mudança dos padrões da relação entre Estado e sociedade, principalmente no que diz respeito ao enfrentamento da pobreza e exclusão social.

1.2- Breve Histórico da Gestão Pública Brasileira

Ao longo dos últimos anos, as formulações teóricas referentes à gestão pública ocuparam consideravelmente parte da produção acadêmica brasileira. No debate, estão presentes referências fundamentais e os desafios, produtos de um cenário que ao se democratizar se transforma, desencadeando novos conhecimentos, uma multiplicidade de significados, interpretações e práticas. Ao confrontarmos os processos históricos no país, é possível identificar, a partir de diferentes ângulos, que as análises têm evidenciado um elemento comum: o conceito/entendimento e práticas de gestão pública são mediadas pelo contexto institucional do Estado.

Nestes termos, a evolução da trajetória da administração pública nas décadas finais do século XX, é marcada por mudanças de paradigmas, onde traços como centralização, fragmentação e conservadorismo apresentavam sinais visíveis de desgaste. Em meio a tantas transformações societárias, argumentos foram tecidos em torno do papel do Estado, balizados por aspectos econômicos, gerenciais, jurídicos e sociopolíticos o que acarretou inflexões de variados níveis, sobretudo para as políticas sociais.

A rigor, é exatamente nessa conjuntura, que são gestados movimentos de disseminação de práticas gerenciais focadas nos resultados, oriundas da esfera privada, onde o cidadão é concebido como cliente. Dessa forma, podemos afirmar que as instituições públicas passaram por um processo de metamorfose organizacional, sendo convocadas a aderirem a “nova” lógica do mercado.

Constrói-se assim, um quadro que procura promover rupturas institucionais, tradicionalmente arraigadas, em prol de princípios centrados na idéia da modernização administrativa. No entanto, *“uma análise mais detalhada da história do Brasil vai nos mostrar que acumulamos, tanto no setor público quanto no setor privado, um alto déficit de gestão”* (SOUZA, 2010:334).

Dito isto, as considerações tecidas até o momento têm como proposta fomentar discussões, ainda que primárias, acerca do cenário da gestão pública contemporânea, fazendo um paralelo com a gestão da política de assistência social, considerando as inovações do SUAS. Dessa maneira, não temos como proposta fazer uma análise aprofundada, congregando a diversidade de elementos que

rodeiam a complexidade da contextualização histórica, política, econômica e administrativa do país.

Nesses termos, o marco de nossas análises serão os anos 90⁸, posto que este período é caracterizado por conformar alterações na estrutura estatal, repercutindo na configuração da “nova administração pública”. Iniciando o debate, é pertinente destacar que no período sinalizado, houve a formação do consenso de que o modelo burocrático em vigor, desde a década de 30, teria entrado em declínio. Os argumentos para a suposta crise eram instrumentalizados por críticas que gravitavam em torno dos seguintes aspectos: incompatibilidade entre a forma de administração vigente e o novo modelo de desenvolvimento econômico e social que ora despontava; ineficiência e ineficácia dos procedimentos de natureza administrativa adotados pelo Estado; hipertrofia das organizações; inadequação tecnológica, dentre outros pontos.

Do ponto de vista objetivo, numa apreciação das linhas gerais do período pós-30, observamos a ocorrência de momentos paradigmáticos da gestão pública brasileira, onde o contexto institucional foi marcado por traços como: tradicionalismo, personalismo e patrimonialismo. Em síntese, no que tange ao formato organizativo da gestão, prevaleciam os sistemas de loteamento político que aportavam as coalizações de poder, em detrimento de critérios racionais e democráticos. Nos termos de Nogueira (1996), *“disso resultou um Estado precocemente hipertrofiado e todo multifacetado, cujas diversas camadas constitutivas [...] acabaram por alimentar duas avantajadas cabeças: [...] a racional legal e a patrimonialista* (NOGUEIRA, 1996:9).

Posteriormente, o regime militar defrontou-se com obstáculos, ao operacionalizar a máquina pública, devido aos contornos assumidos pela rigidez burocrática. No interior da administração do Estado, novas alterações se sucederam, índices de modernização foram alcançados, investimentos foram realizados no tocante à padronização e normatização na área de pessoal. Configuraram-se alguns pontos que balizam administração pública: planejamento, coordenação, delegação de competências e controle. Abrucio (2007), ao fazer um balanço do regime autoritário, destaca suas especificidades, caracterizando-o por dar substância aos

⁸ Na esteira desta mesma dinâmica, embora num contexto adverso, é importante destacar: a assistência social é regulamentada pela LOAS, como política social pública que avança para a concepção de direitos, universalização e responsabilidade estatal.

problemas que atravessam a trajetória da nossa administração pública, tais como: descontrole financeiro, ausência de responsabilização dos governantes para com a sociedade, desagregação demasiada das empresas públicas.

Não é surpreendente, assim, que no período de transição democrática, novamente alterações foram empreendidas na estrutura do Estado, por intermédio da Constituição Federal de 1988. Destacam-se, entre elas, a democratização, via fortalecimento do controle externo da administração pública e a descentralização que instalou inovações para gestão, difundindo novas políticas públicas e a profissionalização da burocracia (ABRUCIO, 2007).

De fato, ao nos debruçarmos sobre o caminho percorrido pela gestão pública, observamos a reprodução de intervalos regulares de centralização, descentralização e recentralização. Na agenda política nacional, as reformas⁹ adquiriam enfoque e passaram a ser incorporadas. A expressão particular deste movimento data de 1995, quando a Secretaria da Administração Federal - SAF teve sua estrutura alterada, assumindo a condição de Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE¹⁰. Ainda no mesmo ano, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,¹¹ caracterizado por consubstanciar uma visão estratégica e orientadora dos projetos de reforma, articulando *“um novo modelo de desenvolvimento”*, no qual o Estado exerceria *“sua ação reguladora num quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar”* (BRASIL, 1995:6).

O pano de fundo da denominada “Reforma do Aparelho do Estado” era o contexto de globalização e da revolução tecnológica, onde novas requisições foram

⁹ Na leitura de Abrucio (2007) o desenvolvimento da perspectiva de reforma no país, iniciou-se à medida que o regime militar dava indícios de término. Assim, naquela época, fundiam-se dois fatos consideráveis na nossa história: a decadência do aludido regime e o desmoronamento do modelo nacional-desenvolvimentista, tornando-se necessárias ações que infringissem sobre os problemas que acometiam a administração pública.

¹⁰ Criado no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com objetivo de pactuar a Reforma do Estado Brasileiro, primazia da agenda governamental naquele momento, subsidiando a formação de uma estrutura operacional capaz de formular e dar suporte à reforma. Tendo sido o órgão central da Administração Pública Federal, podemos sintetizar suas funções nos seguintes pontos: coordenação, normatização e execução de ações no que se referia ao setor de recursos humanos, modernização administrativa. Com sua extinção no final de 1998, suas atividades foram absorvidas, no ano subsequente, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

¹¹ Sintonizado com os princípios da Nova Administração Pública. Nos dizeres de Paula (2005), a Nova Administração Pública, “New Public Management”, é um conceito elaborado com base nas iniciativas de reformas administrativas desenvolvidas no Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. Posteriormente, o referido conceito propagou-se em escala maior no cenário internacional, alavancando as reformas também na América Latina.

postas para o poder público, que se empenhava na adoção de estratégias¹² inovadoras. Mediante o entendimento de que as transformações que se processavam na administração pública mundial eram provenientes do reposicionamento das forças políticas e das fragilidades do cenário econômico, Bresser-Pereira, ministro do MARE, considerou que no Brasil alterações também se faziam necessárias. Em sua lógica analítica com relação à gestão, estavam presentes aspectos, como a difusão do debate acerca das novas formas de gerir; o modelo de administração voltado para os resultados; adoção de conceitos inerentes ao modelo gerencial, dentre outros.

Há uma multiplicidade de abordagens que nutrem concepções acerca das reformas empreendidas nesse período. Não temos como proposta discuti-las aqui, mas é de suma importância, descortinar o panorama da gestão pública em voga no país, sinalizando três dimensões destas reformas: a institucional-legal, dirigida à descentralização da estrutura organizacional, intermediada pelo incremento de novos modelos organizacionais; a de gestão, determinada pela introdução de novos arranjos institucionais; e a cultural, onde a burocracia cederia lugar à cultura gerencial (ABRUCIO, 2007).

Pois bem, como discorre Raichelis (2006), tomando por base as considerações de Dagnino (2002), a *“dinâmica sociopolítica dos anos 1990 expressou um movimento de grande complexidade em função da confluência perversa entre os objetivos do Estado e os da Sociedade Civil”* (RAICHELIS, 2006:23). Enquanto a última entusiasmava-se com os diferentes formatos de políticas públicas, ora introduzidos, ensaiando os primeiros passos de uma lógica democratizadora de gestão das políticas sociais, no campo de atuação do Estado, paralelamente, ocorria um enfraquecimento da esfera pública, devido ao panorama de crise sob o qual o capitalismo se reestruturava em escala mundial. Nessa direção, Reis (1995) adverte:

¹² [...] O cenário da Reforma empreendida no Brasil prevê diferentes estratégias e formas de descentralização dos serviços públicos: via instituição de mecanismos de privatização, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como a dinamizar e flexibilizar sua atuação; a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; o recurso a autorizações, permissões e concessões de serviços públicos, delegando-se estes serviços ao Terceiro Setor e à iniciativa privada; o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos, ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; a terceirização como forma de se buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meio da administração pública (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010:8).

[...] o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado (REIS, 1995 *apud* SANTOS, 1996:9).

Findando os anos 90, com a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já se faziam presentes outras probabilidades, alterando-se a agenda política governamental que se redirecionou, abarcando dois sentidos: o enfoque para a pobreza e o alcance das metas internacionais de desenvolvimento, merecendo destaque o Plano Real, considerado mecanismo para a estabilidade econômica. Por outro lado, há que se considerar o fato de que o governo federal organizou as atividades da administração pública em programas, com vistas a garantir transparência e responsabilização gerencial (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Dentro dessa lógica, o lançamento do Plano Plurianual – PPA¹³ 2000/2003, foi um marco, à medida que se orientava a partir de quatro objetivos norteadores: consolidação da estabilidade econômica; promoção do desenvolvimento sustentável; combate à pobreza e promoção da inclusão social e a defesa dos direitos humanos. Marini (2004), ao fazer um balanço dos dois períodos de administração do Governo FHC, salienta que as experiências reintroduziram as temáticas concernentes à gestão e planejamento de forma fragmentada, sendo que o primeiro mandato é formatado via um modelo inovador de gestão pública, no caso o Plano Diretor, visando a um modelo de planejamento governamental; já no segundo, a ordem se inverteu, dando lugar a um plano em busca de um modelo de gestão.

Detendo-nos um pouco nos dois mandatos do Governo Lula, verificamos, inicialmente, proposições claras no redirecionamento das prioridades da agenda governamental, o que é pragmático em qualquer mudança de administração. Nesse sentido, duas linhas de ação foram priorizadas: o combate à fome e à insegurança alimentar, por intermédio do Programa Fome Zero¹⁴. No que concerne à condução

¹³ O primeiro Plano Plurianual data de 1991/1995 e o segundo de 1996/1999. Para maiores especificações acerca destes planos ver, GARCIA, C.R. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. In: IPEA, textos para discussão nº 726, Brasília, mai/2000.

¹⁴ “[...] é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome [...] atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social” (<http://www.fomezero.gov.br>).

da gestão pública, esta permanecia a cargo do Ministério do Planejamento, que introduziu o Programa de Otimização, por intermédio do qual a esfera federal optou por selecionar determinados programas com o objetivo de limitar os custos, ao mesmo tempo aperfeiçoando a qualidade e diminuindo o tempo de execução (Idem).

Da mesma forma, há que se considerar a elaboração do Plano de Gestão do Governo Lula, “Gestão Pública para um Brasil de todos¹⁵”, “[...] *Um plano de gestão pública, para ser efetivo, exige um processo de formulação participativo, prévio diagnóstico e formulação de soluções inovadoras e arranjos de implementação em rede*” (BRASIL, 2003:8). A nosso ver, a apropriação de fato desse plano poderia fomentar o que Fleury denomina de,

[...] perspectiva de transformação do processo político-institucional, permitindo a inclusão de novos atores políticos e o desenvolvimento de práticas de reconhecimento e interlocução que possam ampliar a esfera pública e dar maior densidade à democracia (FLEURY).

Um problema clássico da gestão pública brasileira acometeu o plano aludido: a descontinuidade, característica central para conceber o direcionamento dado às questões relativas à gestão nesse país. As reformas administrativas propostas nesse período podem ser sintetizadas em três grupos: a) reforma do modelo de gestão pública, onde perpassam aspectos como a integração de programas governamentais e avaliação do desempenho administrativo; b) reforma direcionada para a melhoria dos resultados inerentes aos serviços públicos, mediados pela inovação gerencial; c) reformas na reestruturação do executivo federal, destacando-se medidas como valorização do servidor, novas concepções institucionais, *accountability*, resguardando nessa lógica, questões similares ao gerencialismo (FADUL E SILVA, 2008 *apud* KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Remetendo-nos ao âmbito gestão das políticas sociais, parece-nos consensual o fato de que a partir de 2003, primeiro mandato do Governo Lula, houve um amadurecimento significativo da área. Todavia, faz-se necessário reafirmar que a partir das referências históricas, expostas em linhas gerais, são gestados modelos e concepções diferenciadas de gestão pública. A rigor, o nosso propósito foi apresentar o pano de fundo onde se teceram as condições para que determinadas políticas fossem formuladas e implementadas no Brasil. No caso específico da

¹⁵ Ver BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Gestão pública para um Brasil de todos : um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2003.

assistência social, verifica-se que muitos modelos de gestão, embora revestidos com uma nova roupagem, continuam arraigados por traços de patrimonialismo, personalismo e clientelismo. Assim, nosso esforço teórico se deu no sentido de sinalizar que:

[...] a configuração dos modelos de gestão pública é influenciada pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizam uma determinada época do país. Assim, a evolução, o aperfeiçoamento e a transformação dos modelos de gestão das organizações se desenvolvem a partir de pressões políticas, sociais e econômicas existentes e que se traduzem em diferentes movimentos reformistas empreendidos pelos governos que buscam um alinhamento com as demandas sociais internas e externas (FIATES, 2007: 92).

Deste modo, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, não é produto do inesperado, mas de um conjunto de determinantes processados no interior da dinâmica sociohistórica do país, que têm conduzido a diferentes reconfigurações na gestão da assistência social brasileira. Dentro da lógica dos preceitos da gestão pública contemporânea, adota uma nova engenharia institucional, utilizando-se de determinadas inovações onde se torna imprescindível a profissionalização do quadro de servidores públicos, mecanismo com grande potencial de elevar a qualidade dos serviços prestados à população.

1.2.1- Sistema Único de Assistência Social - SUAS: Reordenamento Institucional e Bases Organizativas

O exame atento das principais normativas/legislações introduzidas nos primeiros anos do novo milênio, revela avanços significativos no cenário brasileiro, no que se refere à política de assistência social, apontando um novo direcionamento no trato para com a gestão. Num país atravessado por tradições políticas multifacetadas e divergentes na condução da administração pública, conforme já delineado, é preciso considerar que estes avanços foram formatados ao longo do processo histórico. Tanto é assim, que marcas como benesse, filantropia e clientelismo, somente a partir do processo de redemocratização, começaram a apresentar sinais de desgaste.

Da mesma forma, reafirmamos que a construção e implementação do SUAS deve ser compreendida sob o foco do nosso processo histórico, intenso nas

contradições, sobretudo no tangente à efetivação dos direitos sociais. Mais do que em outros momentos, a agenda governamental adotada e o contexto institucional do Estado se traduziram em determinantes centrais para a conformação do desenho de um sistema que incluiu a participação de diversos atores: profissionais, intelectuais, sociedade civil.

Dentro da conjuntura expressa, não estamos diante de uma nova política, o que se verifica é um formato diferenciado de organização/gestão da mesma, onde se torna necessário dar concretude a três elementos imprescindíveis da LOAS: um sistema descentralizado e participativo que requer cofinanciamento das esferas de governo; a presença de uma rede governamental e não governamental e o entendimento do conceito da política enquanto alicerçadora de direitos, onde se sobrepõe a primazia do Estado

O reconhecimento da assistência social enquanto política supõe compreendê-la no conjunto da administração pública brasileira. Assim, tornou-se irrefutável a necessidade de um regime próprio de gestão, justificando a implementação do SUAS. As particularidades desse novo modelo já estavam expressas no artigo 204 da Constituição Federal de 1988, no tocante à unidade de concepção, participação da sociedade civil, viés intersetorial e caráter não contributivo.

Estudar a natureza e características do SUAS, no nosso entendimento, implica, primeiramente, considerarmos que sua implementação, “[...] *não é produto do inesperado, da genialidade, ou da prepotência da equipe do Governo Federal. [...] resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde*” (SPOSATI, 2006:102). Em linhas gerais, o sistema configura-se como ferramenta de gestão do conteúdo da assistência social, expressos na CF 88 e conseqüentemente na LOAS, assumindo as seguintes características:

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

- Regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal;
- Respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
- Reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão, devem ser consideradas no planejamento e execução das ações (NOB SUAS 2005:13-14).

Com o decorrer dos anos, um ponto tem sido evidenciado na Administração Pública brasileira: a tendência de se utilizar de enfoques sistêmicos. No que se refere às políticas sociais, este movimento pode ser exemplificado pelo Sistema Único de Saúde – SUS – e pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS, experiências do ponto de vista da política pública, ainda em construção, sendo que os referenciais da primeira muito vêm sendo empregados pela segunda.

De fato, materializado na integração de diversos atores, o SUAS é dotado de princípios que lhe conferem o atributo de sistema, organizando assim gestão e execução da política. Ao normatizar elementos como padrões dos serviços, a questão da qualidade do atendimento e prever a construção de indicadores de monitoramento e avaliação, corrobora o quadro da administração pública em vigor com suas inovações gerenciais. Dentre os eixos estruturantes do SUAS, podemos destacar.

a) Matricialidade Sociofamiliar

A PNAS indica que a consecução da proteção social requer uma intervenção em três elementos fundamentais: as pessoas, suas circunstâncias e a família, exigindo assim um movimento de aproximação da dinâmica da vida dos indivíduos, haja vista que os riscos e vulnerabilidades são gestados cotidianamente. A centralidade na família, delineada pela política, está ancorada em alguns aspectos substantivos, tais como: transformações na esfera privada, reconfiguração dos espaços públicos, alterações nas formas de composição e dos papéis das famílias.

A Norma Operacional Básica de Assistência Social NOB / SUAS 2005, descreve um conceito de família, não somente vinculado ao campo da reprodução material / econômico, mas a define *“como núcleo afetivo, vinculado por laços*

consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e gênero” (NOB / SUAS 2005:90).

O referenciamento das famílias ocorre de forma territorializada apresentando na sua essência múltiplos desafios. O atendimento/acompanhamento destas, requer a valorização das heterogeneidades e vicissitudes dos distintos grupos familiares, assim como da riqueza da diversidade cultural presentes nos diferentes territórios do país, visando ao fortalecimento dos tão propagados vínculos familiares e comunitários. Cabe-nos ressaltar que a preservação da identidade e singularidade, assim como o respeito a sua história de vida, também se constituem direitos dos usuários dos CRAS.

b) Descentralização Político-Administrativa e Territorialização

A descentralização político-administrativa, enquanto princípio organizativo, prevista desde a Constituição Federal de 1988, foi mantida pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, ao regulamentar os pressupostos constitucionais dos artigos 203 e 204 da Carta Magna. Nos termos de Sposati, [...] *O desmanche do modelo autoritário e centralizador da ditadura militar, no caso brasileiro, trouxe a forte indicação em se adotar a descentralização no formato democratizador da gestão pública* (SPOSATI, 2006:135).

O novo ordenamento das relações federativas redefiniu competências de poderes nas esferas federal, estadual e municipal, determinando também transferência do poder decisório e de recursos. Colocadas as exigências do processo de descentralização, os entes federados necessitam se adequar às exigências e mudanças que tal processo pressupõe, sendo imprescindível o reordenamento da estrutura no trato para com a questão social. Dessa forma, é preciso compreendermos que *“Estados e municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, [...] no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas”* (ARRETCHE, 2000, p. 17).

Na ótica de Potyara Pereira:

A autonomia municipal não deverá desvincular-se do planejamento central e nem ser praticada contra ele. Pelo contrário, as ações descentralizadas devem guiar-se por uma pauta articulada de prioridades, onde estarão consignadas as competências próprias de cada esfera de governo em torno de um projeto de desenvolvimento nacional (1996:79).

No âmbito do município, a descentralização aprofunda responsabilidades e encargos, fomentando uma aproximação com a realidade local. Ao mesmo tempo, desafia gestores, impulsionando a adoção de estratégias compatíveis que garantam efetividade de suas ações.

De acordo com as indicações da PNAS, no enfrentamento da questão social, a descentralização¹⁶ favorece o incremento de estratégias inovadoras nas diferentes fases da política. Na realidade brasileira, a centralização ainda é um desafio a ser superado. Embora tenhamos avançado em vários aspectos, como por exemplo, no entendimento acerca da importância de uma gestão democrática, é preciso discutir canais que favoreçam uma intervenção conectada com as diferentes realidades territoriais. A instalação dos CRAS e CREAS indica possibilidades de partilha do poder local, elevação dos níveis de participação e fomento do protagonismo dos indivíduos e famílias.

A PNAS ao estabelecer as matrizes de interpretação do contexto social, elege três fundamentos: relacionar as pessoas a seus territórios, a unidade sociofamiliar e a dinâmica social das populações. Nesse sentido, o entrelaçamento de tais categorias nos permite o exame da realidade com base no cotidiano de vida das pessoas e das necessidades e recursos de cada núcleo/domicílio.

Assim, a dinâmica populacional¹⁷ é fator determinante para deciframos os espaços urbanos brasileiros como agentes de produção e reprodução de desigualdades sociais. Como expressões desse movimento, verificam-se os

¹⁶ Lane (1993), ao discutir sobre os possíveis processos de mudanças que a descentralização pode desencadear, menciona alguns pontos: a) transferência geográfica de uma organização do centro para a periferia; b) privatização; c) ênfase na implementação em detrimento do planejamento e elaboração de políticas públicas; d) transferência de funções do Estado central para o governo local; e) transferência de decisões do nível central para o nível local de organizações do setor público; f) participação do nível local; g) acesso ou influência do nível local no nível central; h) formalização de instituições implícitas; i) integralização de organizações (1993:203).

¹⁷ A PNAS se utiliza da categorização adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para dividir os grupos territoriais, adotando as seguintes nomenclaturas: Municípios de Pequeno Porte I (com população até 20.000 habitantes), Municípios de Pequeno Porte II (com população entre 20.001 a 50.000 habitantes), Municípios de Médio Porte (com população entre 50.001 a 100.000 habitantes), Municípios de Grande Porte (com população entre 100.001 a 900.000 habitantes) e Metrôpoles (com população superior a 900.000 habitantes).

impactos das altas taxas de urbanização do país, especialmente nos municípios maiores.

Os dados demográficos brasileiros sugerem que o planejamento social da política de assistência, ao incorporar o princípio de territorialização preconizado pelo SUAS, deve atentar às particularidades de cada município na composição da ocupação e reprodução social de seu espaço (urbano e rural) e nas disparidades da atenção social básica exigida para cada uma das localidades, mesmo porque, em um mesmo município, como é o caso das grandes metrópoles, a desigualdade social e a reprodução de riscos e vulnerabilidade sociais possuem muitas vezes um recorte de cunho socioterritorial (SANTOS, 1994).

A rigor, a formulação de estratégias interventivas nos territórios deve estar fundamentada em três elementos chaves: a necessidade de estudos diagnósticos, o planejamento embasado nos estudos mencionados, e no monitoramento das ações implementadas. Ao atuar nos diferentes graus de riscos sociais, a assistência social precisa se fazer presente por completo em todo território nacional, através dos serviços socioassistenciais, programas e projetos, de forma a operacionalizar o atendimento da população nos seus diferentes níveis de necessidade.

Nessa direção, ao discutir a perspectiva territorial, Raichelis afirma:

A perspectiva territorial exige a construção integrada de conhecimentos, diagnósticos, ações e responsabilidades, não como somatório, mas na perspectiva da produção de novas sinergias que potencializem o desempenho de programas e serviços públicos, retirando cada ação específica do seu isolamento, para conectá-la a totalidades dinâmicas e interdependentes (RAICHELIS 2008:212).

De fato, ao discutirmos a dimensão socioterritorial no âmbito da PNAS, é possível extrair dois pontos: a) o reconhecimento do território enquanto *locus* privilegiado para atuação da referida política; b) o exame atento dos municípios brasileiros corrobora para entrada de novas questões na agenda pública, tais como: população em situação de rua, indígenas, quilombolas, dentre outras.

Desse modo, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2005, reitera a ideia de que é necessário captar os fatores econômicos e sociais que conformam a diversidade territorial do país.

[...] trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (NOB/SUAS 2005:44).

Considerando o tratamento dado à perspectiva em tela, podemos afirmar que o descortinamento do território nos permite desvendar novas estratégias de proteção social, contribuindo dessa forma para garantia e efetivação de direitos, assim como para autonomia do público-alvo da política de assistência social.

Conforme já mencionado, a territorialização confere ao território um papel central, no que tange à compreensão e enfrentamento das situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Entretanto, sua materialização de fato perpassa pelo viés descentralizante da política de assistência social, retratado pela oferta dos serviços socioassistenciais na área de abrangência da maioria da população, facilitando o acesso e contribuindo para eficiência, eficácia e efetividade das ações.

c) Novas Bases Para a Relação Estado Sociedade Civil

O trânsito do regime autoritário para o processo de redemocratização é marcado por evidenciar o impulso organizativo da sociedade civil. Nessa direção, a Carta Magna¹⁸ introduziu instrumentos de participação popular no que tange ao processo decisório, dinamizando as políticas públicas. Ficou a cargo das respectivas leis orgânicas de cada política o formato de constituição e de competências destes mecanismos. Ao validarem os diferenciados níveis de poder decisório, as políticas de saúde e assistência social contemplaram, no seu escopo, as orientações emanadas pela CF 88, quanto à “participação da comunidade” / “gestão democrática”. Nos dizeres de Silva, *“o novo modelo de gestão do Estado depende de uma administração pública democrática e flexível, onde as decisões são descentralizadas numa dinâmica participativa”* (SILVA, 2002).

Da mesma forma, a conjuntura de operacionalização do SUAS vem fomentando a participação da sociedade civil, tanto no campo político quanto na conformação da rede socioassistencial privada. Na realidade, conforme assinala Campos (2011), na política de assistência social, este componente havia germinado há algumas décadas.

Nessa direção, o autor afirma:

¹⁸ *“a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”* (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ART. 194).

Enquanto no modelo assistencial desenvolvido pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) até início da década de 1990, o trabalho em parceria com os municípios e com a sociedade civil significava uma necessidade do Governo Federal para reduzir custos com a execução de seus programas, no modelo inscrito na LOAS e efetivado por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a descentralização e a participação da sociedade nos processos de formulação de políticas e no controle das ações se apresentam como diretrizes estruturantes (CAMPOS, 2011:64).

No cerne do debate sobre organização e gestão das políticas sociais efetivar essa participação é fundamental. Para isso, é necessário envolver diferentes formas de negociação que incorporem usuários e outros interlocutores. A administração pública nos convoca ao fomento de estratégias de gestão local que favoreçam os processos de democratização da sociedade.

d) Controle Social e Participação Popular

Ao fazermos um panorama da trajetória da gestão pública brasileira, percebe-se que um dos impactos gerados pelo movimento de redemocratização é o dinamismo da sociedade civil nas questões afetas ao interesse público. No caso da proteção social não contributiva, uma das particularidades que determina sua gestão no país reside no fato de combinar dois elementos: participação e controle social, típico das políticas sociais aqui empreendidas, devido ao padrão de relacionamento estabelecido entre democracia social e política (SPOSATI, 2009).

No âmbito da política de assistência social, essas tematizações vêm sendo recorrentes, conforme disposto na Constituição Federal de 1988. A NOB SUAS/2005, ao reiterar esta diretriz da LOAS, estabelece esses elementos como eixos estruturantes do sistema, reconhecendo assim o papel desempenhado pelas diversas instâncias fomentando a criação de diferentes canais de participação. Nessa arena, coloca-se o duplo desafio: o de fazer uso desses canais com vistas a pactuar a efetivação do SUAS, ao mesmo tempo promovendo a participação da sociedade civil nestes espaços.

Nos municípios, considerando que se constituem nas unidades administrativas com maior relação de proximidade com a população, o exercício do controle social tende a se tornar mais desafiador, devido à história política do país, perpassada por modelos tradicionais de clientelismo e patrimonialismo. Os

conselhos¹⁹ e conferências, canais prenunciados pela LOAS, também previstos pelo SUAS, são [...] *“caixas de ressonância” das demandas da sociedade [...] espaços privilegiados de interlocução e negociação política*” (MDS, 2008:27). Por esse motivo, ao se materializarem dentro da lógica deliberativa, expressam contradições e jogos de interesses inerentes à dinâmica da sociedade.

Com a ampliação desses canais, a operacionalização do SUAS defronta-se com desafios de diversas ordens, dentre os quais se destacam: a ampliação da participação social; legitimidade da representação; fortalecimento de vínculos entre os que representam e os representados no controle da sociedade; igualdade deliberativa; relação entre essas instâncias deliberativas e os poderes políticos formalmente constituídos (CUNHA, 2011).

e) Financiamento

No centro das discussões referentes à institucionalidade da política de assistência social, a questão do financiamento vem assumindo centralidade. Note-se que uma das inovações do SUAS foi estabelecer o formato de financiamento que prevê, na sua essência, a articulação orgânica deste para com a gestão e o controle social. Isso pressupôs, ao mesmo tempo, a:

[...] democratização dos procedimentos orçamentários, a partir da incorporação de mecanismos de transparência, debate público entre as três esferas de governo, pactuação de prioridades, critérios de partilha e transferência, participação e controle social (BRASIL, 2008:63).

Um aspecto importante a ressaltar, é o fato da NOB SUAS /2005 ter estabelecido a gestão financeira com ênfase nos Fundos de Assistência Social. Em síntese, a lógica de financiamento anterior ao SUAS, caracterizava-se por ações descontínuas, reguladas numa sequência histórica de repasses, sob a lógica de *per capita*. Os entraves burocráticos se constituíam num dos grandes dilemas enfrentados anteriormente para a materialização da Assistência Social, no tocante

¹⁹ O Censo SUAS 2010 ao apresentar o panorama dos Conselhos de Assistência Social no Brasil fez o seguinte diagnóstico: Conselho Nacional de Assistência Social (1); Estaduais (27); do Distrito Federal (1); Municipal (5246); o que equivale à cobertura de 94,28% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2011).

ao repasse de recursos, via transferências do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS²⁰.

De tal modo, tendo por base as diretrizes do SUAS, os fundos de assistência social são geridos de forma descentralizada pelos órgãos responsáveis nas esferas de governo²¹ sendo fiscalizados pelos respectivos conselhos das unidades federativas.

Nessa direção, dentre as principais diretrizes estabelecidas pela PNAS para o financiamento, destacam-se: a base territorial; o porte dos municípios; a complexidade dos serviços, de acordo com sua hierarquização; repasses automáticos e regulares; estabelecimento de pisos de proteção; cofinanciamento dos entes federados; conformidade com os instrumentos²² de planejamento: PPA, LDO e LOA; projeções para universalização da cobertura; definição de responsabilidades e papéis das entidades sociais, dentre outros (PNAS, 2004).

f) A Gestão do Trabalho no SUAS

As transformações societárias, processadas de forma acelerada e intensa nas últimas décadas, têm repercutido no processo de trabalho nas diferentes esferas, impactando o desenvolvimento do serviço público no país que necessita de constantes adequações diante dos imperativos da “modernidade”. Ganhou fôlego também, a preocupação com a profissionalização da gestão pública. Afinal, diante de tamanhas provisões, se torna imperativo a adequação dos trabalhadores à nova lógica que lhes requer conhecimento e domínio de novas requisições.

²⁰ Regulamentado pelo Decreto nº 1.605/95.

²¹ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS é o órgão gestor do FNAS, sendo acompanhado e fiscalizado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS; no Distrito Federal esta atribuição fica a cargo do FAS/DF; nos estados sob responsabilidade dos Fundos Estaduais de Assistência Social - FEAS e nos municípios dos Fundos Municipais de Assistência Social – FMAS.

²² “PPA – deve planejar as ações governamentais de médio prazo e de duração maior que um exercício. Envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte [...] LDO – prevista no art. 165 da CF-1988, deve eleger prioridades, metas e estabelecer limites da receita e despesa a cada ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual [...] A LDO, a partir da CF-1988, passa a significar uma efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, contribuindo para a transparência e controle de seu processo [...] LOA – deve explicitar as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas de receita e despesa. Essa lei é orientada pela LDO e deve prever todos os fatos referentes às despesas, inclusive isenções, anistias, remissões, benefícios financeiros e creditícios, as fontes de receita e as despesas de todos os setores e órgãos da administração pública direta e indireta” (TAVARES, 2009:247-249).

O aprofundamento deste quadro teve rebatimento nas políticas sociais. A gestão do trabalho se tornou um ponto nevrálgico, necessitando de medidas voltadas para o equacionamento desta questão de tamanha importância. Conforme observamos, no tocante à assistência social, a partir do início dos anos 2000, a trajetória da política deslançou de forma significativa como nunca visto em momento algum no país.

Se fizermos uma retrospectiva acerca dos principais marcos da assistência social na última década, percebemos alterações, num espaço de tempo consideravelmente pequeno, mas que impactaram diretamente nos saberes e nas práticas dos trabalhadores da área, reforçando a necessidade de adoção de novos conceitos, reorientação das práticas interventivas e o rompimento com determinadas formas de intervir.

Houve o que se pode chamar de um “deslocamento” do profissional, não simplesmente aquele que se traduz na mudança de uma instituição para outra, e sim, no deslocamento de concepções. O cenário evoca um perfil capaz de realizar diagnósticos do território; que dinamize grupos; que domine legislações consideravelmente novas, muitas ainda em construção, posta a dinâmica do sistema; que articule parcerias; opere sistemas informatizados; crie estratégias de atendimento/acompanhamento familiar, levando em consideração o meio e a situação de vulnerabilidade e fragilidade dos vínculos.

Portanto, emerge a necessidade de adequação dos perfis profissionais para atuarem nas diferentes unidades: CRAS, CREAS, Centros de Acolhimento, instâncias de gestão. É preciso considerar ainda outro fator: estes equipamentos são relativamente novos, apenas as unidades de acolhimento possuem uma trajetória interventiva nesse país. É claro que as modalidades de atendimento foram reformuladas, com os novos paradigmas adotados pela política. Pensemos bem: para os trabalhadores, a atuação em instituições onde minimamente há um conhecimento prévio quanto aos objetivos, metodologia de trabalho e definição dos papéis profissionais nem sempre é tarefa fácil de ser apreendida e executada. Na conjuntura atual, o dinamismo é outro. As mudanças acontecem de forma rápida, requisitando-lhes respostas pautadas nas principais normativas legais e por aspectos como interdisciplinaridade.

A implementação do SUAS ressignificou o trabalho das categorias profissionais que se constituiu num verdadeiro “choque”. Dessa forma, iniciou-se

recentemente um processo de reflexão acerca dos propósitos do trabalho na área da assistência social; dos desafios que afetam os trabalhadores na sua totalidade, independente das funções que exerçam; das condições de trabalho; das marcas da flexibilização, viabilizadas por diferentes modalidades de contratação, acarretando disparidades de diferentes ordens. É preciso situarmos este quadro no contexto de reordenamento do mundo do trabalho, que requer constantemente dos trabalhadores capacidades de análise, decisão e redirecionamento em tempo real. Nessa direção, os aspectos levantados não se traduzem em particularidades da política de assistência social, e sim da dinâmica do capitalismo.

Posto esse quadro, cabe-nos ressaltar também que a tendência de precarização do trabalho na assistência social tem raízes históricas no país. Quando poderíamos imaginar que avançaríamos a ponto de discutirmos a elaboração de políticas consistentes, com o objetivo de regular e disponibilizar a oferta do trabalho, numa área onde o primeiro-damismo foi dominante desde sua gênese?

Apesar de se configurar numa política relativamente nova, já alcançamos o patamar de institucionalização que contemple, no seu escopo, a temática de recursos humanos, congregando elementos, como forma de inserção no serviço; respeito aos direitos trabalhistas; formação e qualificação profissional; fomento de canais que propiciem a organização desses trabalhadores nas diferentes esferas de atuação e a participação destes, nos processos decisórios, correlatos à organização dos serviços nas unidades do sistema.

Inegavelmente, algumas estratégias vêm sendo empreendidas com vistas a direcionar questões centrais e substantivas, no que se refere à gestão do trabalho no SUAS. Chegou-se ao patamar de compreensão de que não implantaremos com solidez o sistema e nem tampouco garantiremos a dinamicidade deste, caso não avancemos nos aspectos como a assimilação e comprometimento dos diversos atores nesse processo, sejam estes gestores, servidores públicos, trabalhadores das entidades e organizações sem fins lucrativos, conselheiros, dentre outros.

Nesse sentido, merece destaque a Resolução Nº 269 do CNAS, de 13 de dezembro de 2006, que aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos

Humanos do SUAS – NOB RH/SUAS,²³ que regula a gestão do trabalho no âmbito da política de assistência social. Remetendo-nos ao contexto da Administração Pública, identificamos que a NOB em questão, vem ao encontro do cenário político dos últimos anos, que prevê a reestruturação e requalificação do setor público. Dentre as diretrizes para a gestão do trabalho, estabelecidas pela NOB estão:

- Conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS;
- Vislumbrar o desafio proposto, para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersetorialidade e participação da população;
- Propor estímulos e valorização desses trabalhadores;
- Identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados. (NOB SUAS, 2006:8).

A rigor, o debate sobre estes princípios ainda é insipiente, carecendo de muitos avanços. Em virtude da trajetória recente do SUAS, observa-se uma lacuna de conhecimento na área. A qualidade da gestão do trabalho relaciona-se intimamente com a estrutura organizacional e os processos de trabalho que são produtos da dinâmica da sociedade inserida em determinado contexto.

Outro aspecto relevante, é que a gestão do trabalho no SUAS deve propiciar a democratização das relações de trabalho, possibilitando a participação do trabalhador na gestão da organização dos diversos serviços. Dependendo da postura assumida pelo profissional responsável pela gestão do trabalho, a mesma poderá ficar estigmatizada como aquela responsável exclusivamente por “disciplinar” as relações de trabalho, comprometendo fundamentalmente a gestão da política no conjunto.

Diante dos argumentos até então levantados, salientamos que o trabalho na política de assistência social, no decorrer dos últimos anos, representa um desafio,

²³ “A NOB/RH/SUAS é o instrumento normativo orientador das práticas políticas e dos pactos intergetores que possibilitem a implementação das condições de negociação e de controle social sobre a gestão do trabalho do SUAS, nas três esferas de governo. Como parâmetro e referência, a normativa estabelece requisitos que impactam na estruturação dos serviços estatais, particularmente pela definição das equipes de referência para a estruturação dos serviços na proteção social básica e na proteção social especial de média e alta complexidade, ou seja, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) e nas instituições de acolhimento (abrigo, casa-lar, casa de passagem, família acolhedora, república, instituições de longa permanência)” (SILVEIRA, 2011:25).

haja vista a complexidade. Dessa forma, a gestão do trabalho no SUAS *“implica diretamente na qualidade dos serviços socioassistenciais”* (NOB RH/SUAS, 2006:12). Tamanha é a centralidade desta questão, que a VIII Conferência Nacional de Assistência Social²⁴ teve como tema “Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores”, e como objetivo *“Avaliar e propor diretrizes para o aprimoramento da gestão do SUAS na perspectiva da valorização dos trabalhadores e da qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios”*.

No tocante às condições institucionais para implementação de fato do SUAS, a NOB RH representa um marco, tanto na dimensão política quanto na institucional da gestão do trabalho, definindo princípios e diretrizes, ao mesmo passo que regulamenta as responsabilidades e atribuições de cada esfera de governo. Desse modo, a gestão do trabalho no SUAS deve:

[...] garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da tercerização; [...] a educação permanente dos trabalhadores; realizar planejamento estratégico; garantir a gestão participativa com controle social; integrar e alimentar o sistema de informação (NOB RH/SUAS, 2006:13).

Outro direcionamento da NOB, foi no sentido de definir as equipes de referência, sob inspiração do modelo adotado pelo SUS. Estas equipes se constituem por um conjunto de profissionais de diferentes níveis de conhecimento, que atuam nas unidades de proteção social básica e especial, sendo os responsáveis pela organização e oferta dos serviços, programas e projetos, com base no número de famílias referenciadas. Um segundo componente que podemos destacar da referida NOB, é que ao estabelecer a composição das equipes de referência, ressalta também o profissional responsável pela coordenação das respectivas unidades, independentemente do porte do município. Desse coordenador é requisitado um perfil²⁵ básico que dê suporte a sua intervenção. Entretanto, julgamos ser necessário avançarmos no debate que priorize a conformação deste perfil.

À medida que a gestão assume centralidade, é condição inerente ao processo de consolidação do sistema habilidades como planejamento, monitoramento e avaliação. Comumente, estas ferramentas não vêm sendo

²⁴ Realizada em Dez/2011 em Brasília.

²⁵ A NOB estabelece o seguinte perfil profissional para o Coordenador: [...] *ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais* (NOB SUAS 2006, 14).

traduzidas como auxiliares no processo de gestão e sim como pontos que requerem aprimoramento constante, haja vista as dificuldades expressas pelos profissionais.

Além disso, a NOB RH/SUAS regula a Política Nacional de Capacitação do SUAS – PNC/SUAS²⁶ que baseada “*no princípio da educação permanente exige romper com o modelo tradicional de capacitações pontuais, fragmentadas e desordenadas*” (PNC/SUAS, 2011:13). A despeito de todas as transformações aludidas anteriormente, do ponto de vista profissional, ganha enfoque o processo de identificação de competências, tanto para o exercício de funções de gestão quanto para o de execução. Daí a necessidade de qualificação constante desse trabalhador, mediado por processos formativos que atendam os diferentes níveis de escolaridade. Não podemos incorrer no erro de julgarmos que apenas os técnicos de nível superior devem ser capacitados, pois os trabalhadores da assistência social são:

[...] todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência Social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações de assistência social (NOB RH/SUAS, 2006:66).

Fundada nos princípios da educação permanente e da interdisciplinaridade, a formação²⁷ e capacitação no SUAS emergem numa dinâmica em que se fazem necessários alinhamentos teóricos, assim como a ampliação de estudos e pesquisas que configurem a atuação da assistência social no âmbito da gestão pública brasileira. As reflexões desenvolvidas em torno da PNC/SUAS enfatizam a adoção do conceito de educação permanente, em detrimento da lógica de capacitação continuada, caracterizada como aquela que se desenvolvia mediante apenas atividades de instrução sobre determinados conteúdos. Inaugura-se a modalidade de educação permanente, parametrada por recursos pedagógicos específicos que agregam, dentre outros elementos, a análise das múltiplas dimensões das dinâmicas institucionais.

Dentre os desafios colocados para a gestão do trabalho no SUAS, destacam-se: a desprecarização dos vínculos; o fomento de atividades de educação

²⁶ Reafirmada pelo Plano Decenal da Assistência Social e regulada na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. A versão preliminar da PNC/SUAS foi publicada no ano de 2011.

²⁷ Dentre os patamares formativos estabelecidos pela PNC/SUAS destacam-se: capacitação introdutória (nivelamento); capacitações para atender agendas pactuadas; atualização; aperfeiçoamento; especialização *lato sensu* e mestrado profissional.

permanente; a efetivação de modelos de gestão participativos e com foco no controle social; a cobertura da totalidade dos municípios estruturados com equipe de referência, em consonância com a NOB-RH/SUAS; a instituição de financiamento para linhas de pesquisa nessa área (MDS, 2011).

g) Informação, Monitoramento e Avaliação

Informação, monitoramento e avaliação são instrumentos que circunscrevem o terreno de gestão do SUAS, adquirindo relevância no contexto da administração pública contemporânea, em razão da premência de se buscar aspectos como eficácia, eficiência e efetividade no campo das políticas públicas.

As deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social²⁸ sinalizavam para elaboração de planos de monitoramento²⁹ e avaliação e a criação de um sistema oficial de informações que seriam de fundamental importância para consolidação do SUAS. Para tanto, a partir de 2004, a estruturação do referido sistema tornou-se obrigatoriedade. Se nos detivermos nas formulações acerca da utilização destas ferramentas no serviço público, identificaremos a inexistência de uma cultura que contemple a incorporação das mesmas. Logo, trata-se de processo ainda em formação, impondo-nos desafios em dimensões maiores.

Dessa forma, o MDS adota o posicionamento de enfatizar a importância dos referidos instrumentos, destacando que se traduzem nos pontos centrais na gestão das políticas públicas. A incorporação das referidas ferramentas: “[...] *gera subsídios para a gestão da política na caracterização da realidade socioterritorial e da rede socioassistencial existente, a publicização dos investimentos orçamentários e financeiros*” (DALCIN; SANTOS, 2007:22).

Ao considerarmos a utilização das ferramentas aludidas, levanta-se também a necessidade de tratamento teórico adequado para tais eixos, haja vista que as

²⁸ Realizada em 2003.

²⁹ É pertinente destacar a existência da Rede Nacional de Monitoramento da Assistência Social – RENMAS, no âmbito do MDS, canal que promove a interação/cooperação entre os gestores da política de assistência social nas três esferas de governo, objetivando o aperfeiçoamento das ações de monitoramento no Brasil, mediante a troca de informações. No que tange às ações de monitoramento do SUAS, duas são consideradas as principais fontes de informação: o Censo SUAS e os sistemas de informações gerenciais que integram a Rede SUAS.

dificuldades dos diversos profissionais também se expressam na compreensão destes elementos, interferindo nas escolhas e orientações a serem adotadas.

1.2.2- Proteção Social Básica

Ao discutirmos sobre a dinâmica da proteção social básica e suas inflexões sobre os territórios de abrangência estamos assumindo um duplo desafio. O primeiro deles é o de situá-la conforme definido pela PNAS como constitutiva de serviços, benefícios, programas e projetos de cunho preventivo. O segundo consiste em identificar as mediações que conectam estes serviços, sejam eles ofertados pelos municípios ou Distrito Federal, com a rede que integra o SUAS, pública ou privada, sem fins lucrativos, destacando dessa forma a perspectiva de complementaridade.

Nessa direção, a articulação orgânica entre as dinâmicas dos níveis de proteção social básica e proteção social especial, estabelecidos deve prever, principalmente no caso da proteção social básica a organização por parte dos municípios de uma estrutura que contemple a prestação de serviços de natureza protetiva, preventiva e proativa, configurada a partir da diretriz da territorialização, favorecendo a gestão da política de assistência social no âmbito local.

No quadro a seguir, podemos identificar os serviços de acordo com os níveis de proteção social estabelecidos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais³⁰, conforme deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social de “Tipificar e Consolidar a Classificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais”.

³⁰ Ver a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. A resolução detalha a padronização dos serviços socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS, definindo aspectos fundamentais para orientar sua oferta em todo o território nacional (BRASIL, 2009).

Quadro 1: Distribuição dos Serviços Socioassistenciais de acordo com os níveis de Proteção Social

I - Serviços de Proteção Social Básica:	II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:	III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:
a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);	a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);	a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva.
b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;	b) Serviço Especializado em Abordagem Social;	b) Serviço de Acolhimento em República;
c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.	c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);	c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
	d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;	d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.
	e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.	

Fonte: Elaboração própria com base na matriz padronizada para fichas dos serviços socioassistenciais.

Por ser uma resolução consideravelmente recente poucas são as produções teóricas que contemplam a mesma. Observamos dificuldades de diversas ordens por parte dos municípios brasileiros ao implementá-la, afinal para uma política que sempre foi marcada pelo clientelismo e benemerência, alcançar o patamar de níveis de complexidade onde os serviços necessitam de um grau de padronização mínima é um avanço significativo. Tal processo de reorganização dos serviços socioassistenciais estabelece a emergência da criação de estruturas, onde estes devem ser ofertados, como veremos nas discussões subseqüentes.

Com o objetivo de efetivar a Política Nacional de Assistência Social, a vigilância social se estrutura em dois eixos: a *vigilância de riscos e vulnerabilidades*, responsável por identificar situações de vulnerabilidade e risco, propondo o desenvolvimento de ações que conjuguem prevenção, monitoramento e avaliação; e a *vigilância de padrões de serviços*, responsável pela sistematização de informações com vistas à melhoria dos serviços prestados (PNAS, 2004).

Nessa direção, o desvendamento das expressões da vulnerabilidade torna-se meta a ser alcançada pelos trabalhadores do SUAS, inclusive por aqueles responsáveis pelo atendimento/acompanhamento cotidiano dos usuários que acessam os serviços socioassistenciais diariamente.

a) Desvendando o conceito, atribuições e funções dos CRAS

Ao submeter à perspectiva da vigilância social, à Proteção Social Básica, o SUAS reorganiza os serviços socioassistenciais, estabelecendo a emergência da criação de estruturas para que estes sejam operacionalizados. Nesse cenário, uma nova nomenclatura assume centralidade no âmbito da política de assistência social, o CRAS, caracterizado por materializar a presença do Estado no território, se traduz numa base física de sustentação do SUAS, sendo definido como “*unidade pública que concretiza o direito socioassistencial quanto à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade sócio-familiar e ênfase no território de referência*” (BRASIL, 2006:11).

A NOB SUAS / 2005 ao definir as atribuições do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, sinaliza:

- Unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.
- Unidade efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas.
- “Porta de Entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS.
- No CRAS são oferecidos os seguintes serviços e ações: apoio às famílias e indivíduos na garantia dos seus direitos de cidadania, com ênfase no direito à convivência familiar e serviços continuados de acompanhamento social às famílias ou comunitária; seus representantes; proteção social pró-ativa, visitando as famílias que estejam em situações de risco; acolhida para recepção, escuta, orientação e referência (NOB SUAS / 2005).

Com relação às funções destas unidades, podemos sumariá-las em dois eixos complementares e interdependentes: a) gestão territorial da Proteção Social Básica, b) oferta de serviços socioassistenciais, dentre eles o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF³¹. No tocante ao segundo eixo, o referido serviço deve ser ofertado obrigatoriamente no CRAS, logo o funcionamento da unidade deve estar condicionado necessariamente ao funcionamento do serviço.

³¹ Com vistas a enfatizar o conceito de ação continuada, estabelecido em 2004, bem como corresponde ao previsto no Art. 23 da LOAS houve alteração na nomenclatura do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF para Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, preservando a referida sigla.

Vale ressaltar que, no âmbito dos CRAS, a proteção social se territorializa, aproximando-se da população. Assim, ao estabelecer o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF como prioridade dentre os demais serviços, programas e projetos da proteção social básica, que tem como principal foco de ação o trabalho com famílias, bem como ao territorializar sua esfera de atuação, o CRAS assume como fatores identitários dois grandes pilares do SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização.

Dentre as diretrizes metodológicas do trabalho com famílias e indivíduos, previstas no Guia de Orientações Técnicas de Proteção Social Básica, elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, é sinalizada a valorização das famílias em sua diversidade, valores, cultura, com sua história, problemas, demandas e potencialidades:

[...] valorizar e fortalecer capacidades e potencialidades das famílias; acreditar na capacidade da família e trabalhar com vulnerabilidades, riscos e potencialidades; acolher a família, favorecendo uma escuta empática - no lugar de uma atenção “burocrática” - e a expressão da subjetividade; favorecer a participação da família em propostas de seu processo de inclusão social e de mudanças e melhorias esperadas na transformação das relações intrafamiliares; construir, em conjunto com as famílias, planos de ação que concretizem projetos de vida, a partir de necessidades sociais existentes e expectativas e desejos para o futuro; levantamento, identificação das necessidades e desenvolver plano de ação das famílias [com e pela própria família] (MDS, 2005:17).

A NOB/SUAS 2005 ao estabelecer o quantitativo mínimo de CRAS por porte dos municípios, estabelece o número de famílias que vivem no território enquanto parâmetro para a capacidade de atendimento das unidades, conforme ilustrado no quadro abaixo.

Quadro 2: Quantitativo mínimo de CRAS por porte de Município				
Porte do município	Nº. Habitantes	Nº. mínimo de CRAS	Famílias referenciadas	Capacidade de Atendimento Anual
Pequeno Porte I	Até 20 mil habitantes	1 CRAS	2.500	500 famílias
Pequeno Porte II	De 20 a 50 mil habitantes	1 CRAS	3.500	750 famílias
Médio Porte	De 50 a 100 mil habitantes	2 CRAS	5.000	1.000 famílias
Grande Porte	De 100 a 900 mil habitantes	4 CRAS	5.000	1.000 famílias
Metrópole	Mais de 900 mil habitantes	8 CRAS	5.000	1.000 famílias

Fonte: MDS

b) Panorama dos CRAS no Brasil de acordo com Censo SUAS 2010

De acordo com os dados do Censo SUAS³², realizado em 2010, houve um aumento significativo do número de CRAS no país, representando um aumento da cobertura do atendimento à população. A análise mais apurada destes dados também nos remete ao diagnóstico de que a implantação dos serviços de proteção social básica vem adquirindo novos contornos. Como observamos na tabela abaixo, o quantitativo de CRAS aumentou de 4.195 unidades em 2007 para 6.801 em 2010.

Quadro 3: Quantitativo de CRAS no período de 2007 a 2010.

CENSO SUAS	Nº DE MUNICÍPIOS COM CRAS	Nº DE CRAS
2007	3151	4195
2008	3831	5142
2009	4280	5746
2010	4720	6801

Fonte: Elaboração própria com base no Censo SUAS 2010.

Tomando como referência o período sinalizado acima, o Censo identificou que o quantitativo de CRAS aumentou nos municípios de pequeno porte que apresentavam 3350 unidades, representando 77% do total. Há que se considerar também a expansão no âmbito das metrópoles, que em 2010 contavam com 342 CRAS, posto que, levando em consideração o biênio 2009/2010, este aumento corresponde a 24% (MDS,2010).

No quadro abaixo podemos identificar que as regiões com as maiores redes de proteção social básica são: região nordeste, com 2379 CRAS, e região sudeste, com 2194 CRAS. De acordo com o MDS, tendo por base o referido censo, apenas 118 municípios ainda não possuem CRAS.

³² Monitoramento realizado desde 2007, consiste na unificação de duas importantes ferramentas do processo de Monitoramento do SUAS, os Censos CRAS e CREAS, possibilitando a produção de dados sobre a realidade, sendo fundamentais para a qualidade dos serviços sócio-assistenciais, da gestão e do controle da política de assistência social.

Quadro: 4 Distribuição dos CRAS por regiões brasileiras		
Região	Quantitativo de	
	CRAS	Porcentagem
Norte	415	6%
Nordeste	2379	35%
Centro-Oeste	655	10%
Sul	1158	17%
Sudeste	2194	32%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo SUAS/ 2010.

Na tabela a seguir, verificamos as dez capitais brasileiras com as maiores redes de proteção social básica do país, conforme dados do último Censo SUAS.

QUADRO 5: Capitais brasileiras com os maiores quantitativos de CRAS					
Nº	Estado	Nº de Municípios	Nº de CRAS do Estado	Capital	Nº de CRAS da Capital
1	Paraná	399	475	Curitiba	44
2	Rio de Janeiro	92	373	Rio de Janeiro	44
3	São Paulo	645	783	São Paulo	33
4	Minas Gerais	853	923	Belo Horizonte	26
5	Ceará	184	348	Fortaleza	23
6	Bahia	417	516	Salvador	22
7	Distrito Federal	1	22	Brasília	22
8	Rio Grande do Sul	496	451	Porto Alegre	21
9	Maranhão	217	292	São Luiz	20
10	Mato Grosso do Sul	78	123	Campo Grande	19

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo SUAS/2010.

Sem ousar fazer generalizações, é possível identificar que as metrópoles Curitiba e Rio de Janeiro, embora apresentem as maiores³³ redes de proteção social básica, e levando em consideração que estes municípios se encontram no nível de gestão plena, tendo gestão total das ações de assistência social, portanto, é pertinente sinalizar que tais metrópoles deveriam ter em sua estrutura o mínimo de 8 CRAS cada uma, e cada um com capacidade de atendimento para até 5.000 famílias referenciadas.

³³ Curitiba com população de 1.746.896 habitantes e Rio de Janeiro com a população de 6.323.037 habitantes.

c) Índice de Desenvolvimento dos CRAS – ID CRAS

A Linha de Base dos CRAS foi traçada a partir das informações do Monitoramento Censo SUAS/2007, onde foram identificadas as situações consideradas “insatisfatórias para o desenvolvimento de CRAS³⁴. Nesse sentido, pactuou-se o “processo de acompanhamento da implementação do PAIF nos CRAS, pela União e Estados³⁵”, com vistas a dar apoio aos os Municípios e Distrito Federal (DF) que se encontrem em situações insatisfatórias.

Dessa forma, a Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), em parceria com Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), elaborou o Índice de Desenvolvimento dos CRAS – ID CRAS³⁶ que tem dois objetivos: a) possibilitar o monitoramento da principal unidade pública de proteção básica do SUAS e b) permitir conhecer a evolução da situação dos CRAS, por meio de indicadores.

Cabe-nos destacar que tal instrumento foi amplamente discutido no ano subsequente com os representantes do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS), Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e da direção dos Colegiados Estaduais de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS).

d) Equipe de Referência dos CRAS

A introdução de mecanismos de monitoramento, avaliação e gestão, como o exposto no item anterior, ao tempo em que reeditam demandas a política de assistência social, também determinam novos conteúdos e perfis profissionais, modificando substantivamente as formas de intervenção. Nesse sentido, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social– NOB-RH/SUAS, aprovada em 2006, detalha a composição da equipe mínima dos

³⁴ Ver Resolução CIT nº 1/2007.

³⁵ Ver Resolução CIT nº 06/2008.

³⁶ O Índice de Desenvolvimento de cada CRAS é calculado por intermédio da combinação dos Graus de Desenvolvimento, apurados por dimensão, distribuídas em 10 estágios: estágios de 1 a 4 (um CRAS até o estágio 4 de desenvolvimento apresenta pelo menos uma dimensão Insuficiente; estágios de 5 a 8 (um CRAS entre os estágios 5 e 8 é, no mínimo, regular em todas as dimensões; estágios 9 ou 10 são, respectivamente, Suficiente ou Superior, em todas as dimensões.

CRAS para execução dos serviços prestados à população, conforme o quadro abaixo:

QUADRO 6: Composição da Equipe de Referência dos CRAS		
Municípios de Pequeno Porte I	Municípios de Pequeno Porte II	Municípios de Médio, Grande, MetrÓpole e Distrito Federal
Até 2.500 famílias referenciadas:	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas:
2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social e outro, preferencialmente, psicólogo;	3 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais e, preferencialmente, 1 psicólogo;	4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS;
2 técnicos de nível médio.	3 técnicos de nível médio.	4 técnicos de nível médio.

Fonte: NOB/RH do SUAS.

As equipes de referência são definidas como *“aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários”* (NOB-RH/SUAS, 2006:19).

Dentro dessa perspectiva, assinalamos que os CRAS ao funcionarem como unidades efetivadoras da referência e contra-referência dos usuários na rede socioassistencial exigem por parte das equipes uma prática alicerçada nos princípios éticos que norteiam a atuação dos trabalhadores da assistência social, conforme preconizado pela NOB/RH do SUAS. Considerando que o fim a que se destina a intervenção através das políticas públicas é o alcance de resultados integrados, capazes de promover a inclusão social, sem dúvida há de se convir que é indiscutível que um impacto positivo nas condições de vida da população requer uma política de recursos humanos assentada no reconhecimento da natureza e especificidade de cada trabalhador, assim como do conteúdo de sua atuação que também pode se fazer intersetorial.

No que se refere ao perfil e atribuições profissionais, este ponto será discutido no capítulo III desta dissertação, onde enfatizaremos a figura do gestor da proteção social básica no nível local, o coordenador de CRAS e os múltiplos desafios colocados.

1.2.3- Proteção Social Especial

Ao propor o reordenamento da rede socioassistencial, o SUAS materializa a redefinição da cobertura de forma territorializada por níveis de complexidade: proteção social básica que *“tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”* (NOB SUAS 2005:19), e proteção social especial que visa *“prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social”* (idem).

O cerne da diferença entre as duas proteções sociais aprofundadas pelo SUAS reside no fato de que, enquanto uma se configura com viés preventivo, a outra intervém em situações onde é necessária a proteção de riscos, tendo em vista a violação de direitos, assim como o rompimento de laços familiares e/ou comunitários.

De acordo com os “Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social” ,

[...] a definição dos campos de proteção social (básica ou especial) que compete à assistência e às demais políticas sociais é fundamental, não por mero preciosismo conceitual, mas por outras razões. Primeiro, porque o sentido de proteção social extrapola a possibilidade de uma única política social e requer o estabelecimento de um conjunto de políticas públicas que garantam direitos e respondam a diversas e complexas necessidades básicas da vida social (CFESS, 2007:12).

Com esse encaminhamento, faz-se necessário destacar que ambas as modalidades de proteção social não devem ser vistas de forma dissociada, devendo ser entendidas numa perspectiva de reciprocidade. Para o exercício da referência e contrarreferência é indispensável a articulação entre unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial, assim como as demais proteções previstas pela Seguridade Social.

Nos termos de Silveira (2007) a hierarquização das proteções sociais é:

[...] medida que favorece a organização dos serviços, programas , projetos e benefícios socioassistenciais, tendo em vista o enfrentamento das desigualdades relacionadas às necessidades sociais que se apresentem em níveis diferenciados de complexidade (SILVEIRA, 2007:67).

No que tange ao público alvo da Proteção Social Especial, é caracterizado como aquele cujas famílias e indivíduos vivenciam as múltiplas formas de violação de direitos decorrentes de fatores como: violência física, psicológica e negligência; violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua e mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia (RESOLUÇÃO DO CNAS nº 109, 2009:19).

Dessa forma, a proteção social especial tem por direção:

- a) proteger as vítimas de violências, agressões e as pessoas com contingências pessoais e sociais, de modo a que ampliem a sua capacidade para enfrentar com autonomia os revezes da vida pessoal e social; b) monitorar e reduzir a ocorrência de riscos, seu agravamento ou sua reincidência; c) desenvolver ações para eliminação/redução da infringência aos direitos humanos e sociais (MDS, 2008:3).

É possível observar ainda no âmbito da proteção social especial a existência de dois patamares de complexidade. A média complexidade que em linhas gerais, atua sobre as situações de violação de direitos, cujos vínculos familiares ainda estejam mantidos, exigindo dessa forma atenção especializada e acompanhamento sistemático. E a alta complexidade voltada para proteção integral às famílias e indivíduos sem referência e/ou em situação de ameaça, sendo necessária a retirada do núcleo familiar e/ou comunitário.

A dinâmica da proteção social especial de média complexidade pressupõe a necessidade do funcionamento de unidades que atuem como portas de entrada do SUAS nas situações de violações de direitos.

Nesse sentido, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS³⁷, configuram-se como equipamentos públicos responsáveis por serviços especializados e continuados de média complexidade, conforme ilustrado no quadro 01 que retrata a distribuição dos serviços socioassistenciais de acordo com os níveis de proteção social. Dessa forma, o CREAS opera como articulador da proteção social especial envolvendo políticas setoriais e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos

³⁷ De acordo com os dados do Censo SUAS 2010 os CREAS estão instalados em todas as unidades da federação, congregando 1540 equipamentos municipais e 50 regionais.

A partir da lógica instalada na proteção social especial, assume centralidade também, a proteção social especial de alta complexidade que deve garantir proteção integral, abarcando moradia, alimentação, trabalho protegido, dentre outros, àquelas famílias e indivíduos sem referência e/ou, em situação de ameaça. Nessa perspectiva, os serviços de alta complexidade são oferecidos nas diferentes modalidades de abrigos, casas-lares, casas de passagem, residências inclusivas e através do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

Dessa forma, é pertinente sinalizar que no caso específico dos municípios que estejam habilitados para gestão plena, são colocadas dentre as exigências a descrição dos serviços e a capacidade instalada para operacionalização da proteção especial de alta complexidade.

1.2.4- Desafios para a Gestão da Política de Assistência Social

Em linhas gerais, fazendo um balanço dos seis anos de operacionalização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, num primeiro diagnóstico, não restam dúvidas de que o mesmo possibilitou o *“redesenho do modelo de organização da assistência social em todo território nacional”* (NOB SUAS 2005). Entretanto, embora admitamos a existência de um novo reordenamento institucional, cujas bases organizativas carecem de maiores reflexões, não podemos negar que se trata de um processo, estando em construção um novo padrão de proteção social. Nesse sentido, Sposati (2004) discorre:

[...] Entendo que está em questão à construção da unidade da política de assistência social no território brasileiro sob o paradigma do direito e da cidadania [...] Este é um momento de concretização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania (SPOSATI, 2004:1).

Ao analisar o processo de implementação do SUAS, Lopes (2006) sinaliza o fato de que a criação e garantia de novas interlocuções devem se fazer presentes nesse processo, não sob o título de estratégias, mas na lógica de uma ação cotidiana, parametrada por dois objetivos: a reformulação de forma sistemática dos processos políticos administrativos e a formulação de ações e decisões que viabilizariam o cumprimento das orientações e diretrizes para implementação do SUAS. Ainda tomando a implementação do SUAS como ponto de debate, a referida autora destaca alguns avanços:

- Adesão mais qualificada ao SUAS pelas três esferas de governo;
- Concretude de financiamento;
- Definição do padrão e conteúdo dos sistemas estaduais e municipais de Assistência Social;
- Construção de referenciais teóricos e metodológicos da perspectiva interdisciplinar nos territórios, principalmente da Assistência Social, saúde, educação, trabalho e cultura;
- Unificação de processos de capacitação, como mediação da gestão federal, assegurando consistência e respostas às realidades demasiadamente plurais;
- Apropriação da gestão do SUAS por todos os municípios e estados brasileiros, avançando na qualificação institucional e dos agentes da política (gestores, técnicos, conselheiros, dirigentes não governamentais) e pelos usuários dos serviços e benefícios (LOPES, 2006:25).

Assim, partimos do reconhecimento de que a materialização das bases políticas e institucionais do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, se opera a partir de desafios de diferentes ordens, podendo ser sumariados em quatro aspectos centrais:

1) Dada a necessidade de “unir para garantir”, o sistema requer o rompimento da fragmentação, seja esta programática das esferas de governo e/ou das ações por categorias / segmentos sociais;

2) O segundo grupo de desafios se refere aos de ordem conjuntural, tendo em vista que o cenário da proteção social brasileira vem adquirindo contornos diferenciados, onde a diretriz descentralizante merece um olhar mais apurado, principalmente no que tange à capacidade instaurada por parte das metrópoles em responderem demandas sociais de recortes diferenciados;

3) Os desafios conceituais constituem o terceiro elemento da análise aqui empreendida, devido à introdução de uma gama de conceitos e nomenclaturas definidas pelo sistema, onde não somente os profissionais, mas também os usuários tendem a ficar confusos, o que lhes dificulta muitas vezes o acesso;

4) Por fim, outro elemento importante diz respeito aos desafios político-administrativos, pois à medida que o SUAS se configura num novo modelo de gestão da política de assistência social, torna-se imprescindível pensarmos sobre a formação e qualificação de caráter sistemático/continuado, principalmente dos gestores, mas também dos demais trabalhadores do sistema e conselheiros.

Nessa direção, acrescentemos aos desafios expostos anteriormente o fato de que a nova dinâmica da assistência social, à medida que alcança o patamar de política pública, requer dentre outros elementos: a) interlocução entre os órgãos gestores e demais unidades, merecendo destaque o papel das instâncias de

articulação e pactuação; b) a centralidade do planejamento, a fim de subsidiar o processo de formulação e implementação; c) o entendimento acerca das configurações orçamentárias; d) a adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação, assim como de uma base científica que assegure o estudo das demandas, oriundas dos estudos diagnósticos e a utilização de estratégias eficazes no trato destas.

Pensar nas mudanças que devem ser processadas para operacionalização do SUAS significa entender, primeiramente, o fato de que o modelo de gestão em análise deve envolver constantemente a unidade de objetivos, permeada por acordos na definição de responsabilidades, respeitando a hierarquia das ações. Nessa lógica, para a assistência social, é de suma importância a adoção de um modelo cooperativo entre as esferas de governo, a fim de assegurar a flexibilidade dos arranjos intergovernamentais, prevendo diferenças de quatro naturezas: territoriais, financeiras, administrativas e técnicas (MDS,2009).

Portanto, é pertinente sinalizar que o sistema é atravessado por quatro modalidades de gestão,³⁸ as quais são atribuídas competências específicas, definidas pela NOB SUAS 2005, que perpassam a formulação, implementação, articulação e coordenação de ações e gestão da assistência social, dentro de sua área de circunscrição até a execução final das atividades.

Outro aspecto fundamental para se pensar a gestão em nível dos municípios, é o entendimento de suas responsabilidades de acordo com os seus níveis distintos de habilitação, conforme previsto na PNAS (2004). De acordo como dados do MDS no mês de julho de 2010, dos municípios habilitados pelo SUAS, 12,3% realizavam a gestão inicial, 80,1% a gestão básica e 6,9% a gestão plena.

O quadro a seguir nos apresenta um panorama acerca dos requisitos para cada nível de gestão: inicial, básica e plena.

³⁸ Dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União.

Quadro: 7 Requisitos para cada nível de gestão	
Inicial	<ul style="list-style-type: none"> • ter conselho, fundo e plano • recursos financeiros no fundo
Básica	<ul style="list-style-type: none"> • ter conselho, fundo e plano. • recursos financeiros no fundo • ter CRAS – em número e capacidade de acordo com o porte; • plano de inserção e acompanhamento de beneficiários do BPC; • unidade de recepção para BPC e benefícios eventuais; • prioridade de acesso aos beneficiários do PBF; • diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social; • manter secretaria executiva no conselho; • ter conselhos funcionando (CMAS/CMDCA/Conselho Tutelar)
Plena	<ul style="list-style-type: none"> • ter conselho, fundo e plano. • recursos financeiros no fundo • ter CRAS – em número e capacidade de acordo com o porte; • plano de inserção e acompanhamento de beneficiários do BPC; • unidade de recepção para BPC e benefícios eventuais; • prioridade de acesso aos beneficiários do PBF; • diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social; • manter secretaria executiva no conselho; • ter conselhos funcionando (CMAS/CMDCA/Conselho Tutelar) • ter sistema municipal de monitoramento e avaliação por nível de proteção social; • declarar a capacidade instalada de alta complexidade; • cumprir pacto de resultados; • ter gestor do fundo nominado e lotado no órgão gestor de assistência

Fonte: Elaboração própria com base na NOB SUAS 2005.

Diferentemente dos demais níveis, a gestão plena convoca o município a assumir todas as responsabilidades inerentes à assistência social. Logo, se configura no nível:

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

Para tanto, é necessária a qualificação das ações desenvolvidas pelo município e a presença de alguns elementos indispensáveis, como a implementação de um sistema municipal de monitoramento e avaliação, capacidade de atuar na proteção social especial de alta complexidade e uma política de recursos humanos. Alcançar a gestão plena representa, para os municípios, possibilidades diferenciadas, além de maior substância para gestão e para consolidação da política.

Por todas as considerações tecidas até o presente momento, identificamos que é preciso aprofundar o foco das análises voltadas para política em tela, a fim de superar o hiato existente entre gestão e execução. Nesse sentido, o reordenamento

da estrutura organizacional representa um desafio que perpassa, dentre outros fatores, a construção de um novo fluxo de trabalho, que deve primar pela redefinição das atribuições e das responsabilidades pertinentes a cada um dos trabalhadores do SUAS.

CAPÍTULO II- CARACTERIZANDO O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

“Cidade Maravilhosa”, “Cidade Partida”, muitos têm sido os adjetivos utilizados para se fazer referência ao Rio de Janeiro, município dotado de profundas diferenças sociais, econômicas e territoriais que interferem na dinâmica da proteção social cotidianamente, assim como na sua capacidade de gestão. Frente à violência, aos elevados níveis de criminalidade, ao tráfico de drogas, ao considerável contingente de população em situação de rua, ao processo de favelização, dentre outros, o poder público e sociedade civil são convocados a encontrar alternativas de reverter e/ou minimizar as mazelas que acometem a metrópole.

Segundo dados do último Censo do IBGE, realizado em 2010, vivem no município, 3% dos brasileiros em 0,01% do território nacional, correspondendo a aproximadamente 6.323.037 habitantes. A cidade é a segunda mais populosa do Brasil, sendo que a população na faixa etária de 25 a 59 anos representa (49,9%), logo quase metade se encontra na faixa produtiva. O quantitativo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos é de 1.063.394, o que equivale a 17,3% da população.

No que se refere ao rendimento mensal domiciliar *per capita* do município, apurado pelo IBGE, é possível identificar que 53 678 domicílios possuem renda per capita de até 1/4 de salário mínimo, 508 415 domicílios entre mais de 1 a 2 salários mínimos e 305 698 mais de 5 salários mínimos.

O Produto Interno Bruto carioca é o segundo maior do país, representa 5,1% do PIB brasileiro e alcança um PIB per capita 57,1% superior ao do país. A riqueza é de aproximadamente 154 bilhões de reais, sendo a atividade econômica preponderante o setor de serviços.

Davidovich (2001:72), no artigo “Metrópole e território: metropolização do espaço no Rio de Janeiro”, sinaliza que a cidade “*concentra a esmagadora maioria das atividades comerciais, financeiras, industriais e de serviços da região metropolitana*”, o acervo político, cultural e tecnológico acumulado ao longo dos anos, na condição de capital do país se constituiu em suporte para o contexto “sociotécnico”, atribuindo novos valores a lugares e objetos

Outro ponto que nos parece relevante no presente estudo, diz respeito à organização política e administrativa da cidade que ocorre de forma regionalizada

por intermédio de 5 áreas de Planejamento³⁹, que compreendem 33 Regiões Administrativas⁴⁰, 160 Bairros e 8.048 Setores Censitários. De acordo com dados do Instituto Pereira Passos-IPP⁴¹, existe cerca de 965 aglomerados subnormais (favelas e assentamentos irregulares) em todo território carioca. Esta organização vem permitindo instrumentalizar as distintas formas de proteção social e criar estratégias interventivas mais eficazes na cidade como um todo, levando em consideração a capilaridade dos territórios no que tange à oferta dos serviços.

As formulações acerca do Índice de Desenvolvimento Social - IDS⁴², formuladas pelo IPP devem ser aqui consideradas tendo em vista que ponderam as seguintes dimensões multifatoriais: renda, educação, saneamento básico e qualidade habitacional, a fim de avaliar o desenvolvimento social e qualidade de vida, numa escala de 0 a 1, sendo 1 o melhor nível. Dessa forma, o IDS do município foi averiguado tomando por base os setores censitários do Censo do IBGE realizado em 2000.

Cavallieri e Lopes (2008) no estudo “Índice de Desenvolvimento Social - IDS: comparando as realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro” sinalizaram alguns pontos: dos vinte bairros de melhor IDS, apenas quatro não estão na Área de Planejamento 2- AP2 (Zona Sul e adjacências); a Zona Oeste obteve os IDS mais baixos. Entre os bairros com maior IDS, destacam-se: Lagoa (0,854), Leblon (0,809) e Ipanema (0,801) e os de menor IDS foram: Guaratiba (0,433), Vargem Pequena (0,425), Vargem Grande (0,408). (CAVALLIERI E LOPES *apud* MANES BARRETO, 2011:106).

Do mesmo modo, a chamada expansão dos aglomerados subnormais, principalmente as favelas, deve ser compreendida como uma das expressões da questão social que assola o Rio de Janeiro, tendo encontrado centralidade na

³⁹ AP1 (Centro e Zona Portuária); AP2 (Zona Sul e Norte, Grande Tijuca); AP3 (Grande Méier, Zona Norte - subúrbio, Leopoldina e Ilha do Governador); AP4 Zona Oeste (Barra, Jacarepaguá (adjacências) e AP5 (Zona Oeste - Bangu, Campo Grande, Santa Cruz, e outros.

⁴⁰ Anchieta, Bangu, Barra da Tijuca, Botafogo, Campo Grande, Centro, Cidade de Deus, Complexo do Alemão, Copacabana, Guaratiba, Ilha do Governador, Inhaúma, Irajá, Jacarepaguá, Jacarezinho, Lagoa, Madureira, Maré, Méier, Paquetá, Pavuna, Penha, Portuária, Ramos, Realengo, Rio Comprido, Rocinha, Santa Cruz, Santa Teresa, São Cristóvão, Tijuca, Vigário Geral e Vila Isabel.

⁴¹ O Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP, é uma autarquia da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo, sendo responsável pelo planejamento urbano, produção de informações gerenciais e cartográficas e desenvolvimento de projetos estratégicos que subsidiam políticas setoriais e estudos socioeconômicos.

⁴² O IDS busca caracterizar situações típicas das cidades brasileiras, uma vez que para o melhor conhecimento e atuação pública nas mesmas não basta saber da sua situação sócio-econômica, mas também da urbanística.

intervenção municipal, durante a década de 90, com a implementação do Programa Favela Bairro⁴³, carro-chefe das gestões do Prefeito Cesar Maia. Na cidade, é notório que o crescimento das favelas no período 1999/2008 não significou somente alteração espacial ou urbana e sim a conjunção de fatores como a precarização das ocupações, desemprego e a ampliação relativa dos custos de moradia.

2.1- A Trajetória da Política de Assistência Social no Município de Estudo

O cenário político do final da década de 70 traz inflexões importantes na luta pela consolidação da assistência social no município do Rio de Janeiro. A Lei nº 110, de 23 de agosto de 2011 e o Decreto nº 2.290 de 20 de setembro 1979, alteram a estrutura da Secretaria Municipal de Turismo, criando a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS. Dessa forma, a partir da década sinalizada é possível identificar mudanças no direcionamento do trato da questão social adotado pelo executivo. Remetendo-nos ao cenário brasileiro da época, é pertinente destacar que somente após onze anos tínhamos a proposta de seguridade social alçada na CF 88, dando corpo ao modelo de seguridade social em voga atualmente.

Posta essa nova dinâmica, a SMDS se estrutura em torno de uma Missão Institucional bastante audaciosa, de certo modo, para aquele momento, reiterando aspectos como a parceria público-privada e organização de pesquisas visando uma intervenção de fato eficaz.

Assim, o artigo 1º da referida Lei especifica a Missão Institucional da Secretaria.

Promover o bem -estar social, através de iniciativas próprias e da articulação de programas e ações vinculadas ao Poder Público, ou iniciativa privada, com vistas a reduzir as desigualdades sociais existentes, cuidando também de promover estudos e pesquisa sobre universo social visando à correta definição de prioridade (Lei nº 110, de 23 de agosto de 1979, Artigo 1º).

⁴³ A partir de 1994 foi implementado em aproximadamente 105 favelas da cidade do Rio de Janeiro. Dentre seus objetivos destacava-se *“construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer as condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade”* (GEAP apud Burgos, 1999:49).

O processo de organização da SMDS em termos financeiros ficou a cargo do FUNDO-RIO, personalidade jurídica de natureza autárquica responsável por dar suporte à estrutura recém criada naquele momento, vigorando até o ano de 2006.

Ora, além desse elemento fundamental na história da proteção social no município em análise, é pertinente destacarmos também a estrutura organizacional disposta para operacionalizar os objetivos traçados pelo poder público municipal. De um lado, se configurava a partir de órgãos de assistência direta e indireta ao secretário: Gabinete, Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social, Órgão Setorial de Planejamento e Subsecretaria. E de outro lado, congregava órgãos de apoio técnico, tais como: Coordenação de Bem-Estar Social, Coordenação das Regiões Administrativas, Coordenação de Desenvolvimento Comunitário, Órgão Setorial de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria Órgão de Apoio Administrativo (OLIVEIRA, 2009).

Fazendo um paralelo da estrutura disponibilizada pela secretaria naquele momento, observamos um traço típico do país no contexto político de plena ditadura militar, que era a adoção de sistemas centralizados, tecnocraticamente montados, onde foram se constituindo máquinas burocráticas.

A Coordenadoria de Bem-Estar Social, depois de implantada, foi responsável pela consolidação de outras estruturas que garantiam o atendimento e acesso dos usuários às ações da SMDS. Assim, os vinte e quatro Serviços Sociais Regionais espalhados pelos territórios do município caminhavam com viés descentralizante, desenvolvendo atividades tais como: “Creche Casulo”, que era executada por intermédio de Convênio com a LBA, “Posto de Emprego”, “Plantão Centralizado e Descentralizado”, assessoria a grupos comunitários, entidades sociais e voluntários, dentre outras (Idem).

Na pesquisa sobre os 30 anos da SMAS, Oliveira (2009)⁴⁴, faz o recorte de determinados períodos da história da secretaria, conforme descreveremos a seguir.

De acordo com a autora, as primeiras iniciativas do governo municipal no período de 1980-1985 no que se refere à assistência social estão circunscritas a dois blocos específicos, habitação e família, tendo como foco a criança.

⁴⁴ OLIVEIRA, T. C. C. SMAS : 30 Anos Participando da História da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009. Mimeo.

As medidas habitacionais estavam ligadas às questões típicas como saneamento básico, eletrificação, pavimentação, acessibilidade, regularização fundiária, ressaltando aí a responsabilidade compartilhada entre Estado e Município. Nesse quadro, merece destaque a realização do levantamento aero fotográfico responsável pelo diagnóstico de 309 áreas de favela no Rio, redefinindo a lógica do trabalho nesses espaços, revelando a necessidade de investimento na área.

No que tange à família algumas ações devem ser mencionadas: o Programa Família Solidária, destinado ao cuidado das crianças em situação de pobreza por parte de uma “guardadeira”, para que as mães pudessem exercer alguma atividade laborativa. Inicialmente, tal atividade era desenvolvida em parceria com a UNICEF, posteriormente com recursos próprios através das creches e escolas comunitárias. Do mesmo modo, houve tentativas de intervenção junto às crianças que trabalhavam/perambulavam, sobretudo pelas ruas de Santa Cruz, Copacabana e Botafogo, através do Projeto “Menor uma proposta maior” e do “Guia Mirim de Turismo”, vinculado a RIOTUR, que visava atender as crianças e adolescentes que trabalhavam como guias em Paquetá.

Considerando-se, ainda, as ações⁴⁵ da SMDS, é de grande relevância citar aquelas desenvolvidas entre os anos de 1985-1989⁴⁶, onde o município estabeleceu alguns parâmetros de intervenção por intermédio de determinados programas, a saber: Programa de Atendimento à Criança (PAC); Programa de Saúde Comunitária, com enfoque na prevenção; Programa de Assentamento – remoção de famílias residentes em área de risco; Programa de Defesa Civil Comunitário; Capacitação de Moradores para Atuação em Ações Educativas e Preventivas; Programa de Pesquisa Social, dentre outros.

Outro período chave no campo da política de assistência social no município, sinalizado pela autora, diz respeito ao circunscrito entre 1990 a 1994⁴⁷. Esta fase nos remete ao processo de implementação da LOAS, momento em que

⁴⁵ É pertinente situarmos estas ações dentro do cenário da transição democrática brasileira, onde as políticas sociais se revestiram de caráter salvacionista.

⁴⁶ Data do referido período a criação de dois conselhos no âmbito da Prefeitura do Rio de Janeiro. O Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro – COMDEDINE, órgão de assessoria da Prefeitura no desenvolvimento de uma política de combate ao racismo, criado pela Lei nº 1.370, de 29 de dezembro de 1988. A Lei nº 1.401, de 07 de junho de 1989, instituiu o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – COMDEF, órgão de natureza consultiva e propositiva junto à Prefeitura dos interesses das pessoas portadoras de necessidades especiais.

⁴⁷ A Lei nº 1.873, de 29 de maio de 1992, criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

foram implantadas na cidade dez Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Social – CRDS e os Centros Municipais de Atendimento Social Integrado - CEMASI's, em conformidade com as diretrizes da referida lei. É fundamental destacar que grande parte da estrutura física dos referidos CEMASI's, construída com recursos do Programa Favela Bairro, vem sendo utilizada pelos CRAS atualmente.

No plano operacional, havia uma centralidade nos programas e projetos sociais com foco nas famílias, sendo desenvolvidos nos CEMASI's a partir da configuração de novas modalidades de parceria com a sociedade civil. Dentre as ações destacam-se: Rio Creche, Rio Experiente (Idosos), Rio Funk, Rio em Família, Rio Jovem, Vem prá Casa, SOS Cidadania, Programa Bolsa-Escola, Oficina da Criança.

Nessas circunstâncias, ocorre também a elaboração da proposta curricular para creches e pré-escolas comunitárias, sob responsabilidade da SMDS. A partir da Lei nº 226, de 16/12/1994, responsável pela criação da Secretaria Municipal de Habitação há o deslocamento de atividades como a Comissão de Assuntos fundiários, Coordenação de Apoio à Titulação de Terras, Coordenação de Ação Emergencial, Coordenadoria de Engenharia e Readaptação Social para a pasta recém criada naquele momento.

Sob diferentes ângulos, é possível reconhecer a preocupação com as demandas referentes à população em situação de rua no período entre 1995-2000⁴⁸. Exatamente em função de tais demandas que são intensificadas ações como o Programa Vem pra Casa, Brasil Criança Cidadã, Meu lugar é aqui, Pintando o Futuro. Apesar das dificuldades de consolidar essas ações na esfera municipal, outros elementos sinalizam mudanças de paradigmas no atendimento a estas demandas específicas, como a elaboração do Plano Intersectorial de Atendimento à População em Situação de Rua, a organização do I Fórum sobre a Prevenção do Uso de Drogas e I Encontro de População de Rua, intitulado “A fala da gente” e a inauguração do primeiro albergue feminino e o terceiro abrigo de família na cidade (OLIVEIRA, 2009).

A quadra compreendida entre os anos 2001/2004 definiu novos parâmetros de gestão e execução da assistência social no cenário carioca. Esta reestruturação

⁴⁸ Em 30 de agosto de 1996, foi criado pela Lei nº 2459 o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

foi marcada pela instituição do Sistema Municipal de Assistência Social – SIMAS através da Lei Municipal nº 3.343, de dezembro de 2001. No sistema mencionado é reafirmada a necessidade de articulação entre os eixos da promoção e da proteção, para isto foram fomentados canais de fortalecimento da lógica macrofuncional das políticas sociais. Para operacionalização da política de assistência social, a SMDS dispunha naquele momento de uma Coordenadoria de Programas Sociais – CPS⁴⁹, responsável pela elaboração, monitoramento, supervisão, controle e avaliação dos Planos, Programas e Projetos Sociais (idem).

2.2- Implementação do Sistema Único de Assistência Social: Particularidades da Metrópole

Analisar a experiência do município do Rio de Janeiro na implementação do SUAS supõe entendê-la a luz de um conjunto de questões, sendo relevante destacar aqui os dois mandatos consecutivos da gestão do Prefeito César Maia 2001/2004 e 2005/2008, assim como a permanência do secretário da pasta da assistência social e de sua equipe por um período de cinco anos, compreendido entre outubro/2003 a dezembro/2008⁵⁰.

No curso dessa fase de conformação do aparato jurídico-institucional da PNAS, assim como dos balizamentos já previstos na LOAS, mudanças se reeditaram na estrutura da SMAS, a começar pela alteração do nome da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para Secretaria Municipal de Assistência Social, através da Lei nº 3.743, de 6/5/2004. É preciso destacar que as transformações no bojo da assistência social carioca, no período sinalizado foram significativas, todavia se tornaram objeto de críticas em vários aspectos.

Helfreich (2009), no artigo intitulado “A Ação dos Assistentes Sociais nos CRAS/RJ, Território e a Política de Assistência Social entre 2004 e 2008”, analisando a gestão da SMAS/RJ, endossa a argumentação de que mudanças foram impressas

⁴⁹ Na sua estrutura a CPS contava com seis Gerências: Gerência de Programas para Infância e Adolescência; Gerência de Programas para Jovem e Adulto; Gerência de Programas para o Idoso; Gerência de Programas Especiais; Gerência de Ações de Cidadania e Gerência de Programas para a Família.

⁵⁰ Última gestão do Governo César Maia (2005/2008), sendo o Secretário Municipal de Assistência Social nesse período o Srº Marcelo Garcia que atuou como Presidente do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social - COEGEMAS (2004/2005) e como Presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social CONGEMAS (2004/2010).

no *modus operandi* da secretaria, alterando dessa forma o processo de trabalho na política de assistência social. Nesse sentido, a autora menciona alguns pontos.

- Término da terceirização nos contratos dos assistentes sociais e priorização desta mesma categoria profissional nos cargos de gestão;
- Reorganização das unidades de atendimento da assistência social. É sabido que, até 2004, os CEMASI's (Centros Municipais de Atenção Social Integrado) eram espaços responsáveis pelo atendimento e a execução de diferentes ações que compreendiam desde atendimentos odontológicos às atividades no campo de esporte, lazer e cultura, ou seja, desenvolviam diversas ações que fugiam do campo da assistência social. Tais mudanças traduzem a possibilidade de criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da assistência social no Rio de Janeiro, como uma necessidade colocada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS);
- Término da entrega de cestas básicas, que até então era caracterizada como atribuição dos assistentes sociais;
- A ampliação significativa do corpo técnico de assistentes sociais, via concurso público, o que se caracterizou como um dos maiores avanços nesse campo no âmbito da política pública brasileira (HELFREICH, 2009:275).

Aos pontos elencados anteriormente é necessário ressaltar que, no período em tela, 95% dos cargos foram ocupados por servidores efetivos da secretaria e que a precarização dos contratos de trabalho, via terceirização, foi drasticamente reduzida. Nesse contexto de mudanças o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS publicou o IGEMAS⁵¹ - Índice de Gestão Municipal da Assistência Social - e o Rio de Janeiro foi um dentre os três municípios com média de aprovação.

Nesse breve retrospecto da trajetória da política de assistência social no Rio de Janeiro é preciso demarcar também a centralidade assumida pelo Programa Bolsa Família -PBF, desde sua implementação em 2004, onde o município foi inúmeras vezes escolhido como piloto para utilização das versões do CAD Único seja no sistema *on line* ou *off line*, colocando a cidade num patamar de referência na inclusão dos beneficiários no referido programa, no acompanhamento das condicionalidades e das famílias. Entretanto, o protagonismo alcançado pelo PBF muitas vezes o coloca no patamar de carro chefe da secretaria, correspondendo à grande parte das atividades desenvolvidas nos CRAS.

⁵¹ Pesquisa sobre tendências nos modos de gestão da Assistência Social nos municípios brasileiros, levando em consideração os seguintes elementos: prontidão para atuar em Sistema Único; capacidade da força de trabalho da assistência social; grau de democratização da gestão; financiamento: alcance da transferência de recursos federal e estadual e o co-financiamento municipal, além do domínio da orçamentação da assistência social.

Assim, o primeiro quinquênio dos anos 2000 traz alguns desafios para entender o processo de implementação do SUAS no *locus* de estudo, na medida em que articula no mesmo momento, uma busca por parte da gestão de atender às exigências do MDS diante da condição de gestão plena assumida pelo município, porém, de outro lado, muitas vezes, o cumprimento das responsabilidades nesse nível de gestão é mediado por múltiplos desafios.

2.3- Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Assistência Social

A SMAS, órgão que exerce as atribuições do poder público municipal em matéria da política pública de assistência social na cidade do Rio de Janeiro, atualmente conta na sua estrutura com cento e cinco (105) unidades distribuídas nos níveis de gestão estratégica, gerencial e operacional.

No quadro de reestruturação interna após ter sido habilitada para a gestão plena do SUAS em 2005, a secretaria passou a contar com três subsecretarias: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e de Gestão, ficando a cargo das primeiras a gestão programática das respectivas áreas no território, cuja execução é coordenada por dez Coordenadorias de Assistência Social (CAS) nos diferentes territórios do município.

Desde o início da atual gestão do executivo municipal iniciada em janeiro de 2009⁵², ocorreram duas substituições na pasta da secretaria municipal de assistência social. No período de janeiro/2009 a novembro/2010 permaneceu o Secretário Fernando William, e de novembro/2010 até os dias atuais, o secretário de Rodrigo Bethlem.

No contexto desta análise, é pertinente salientar o fato de que sendo estes gestores mediadores legitimados pelo poder público, imbuídos de alianças de várias naturezas, inclusive partidárias, alteram-se as propostas e definições políticas presentes na agenda pública, materializando também transformações na forma de se formular, gerenciar e operacionalizar a assistência social na cidade.

Isso implica verificar, também, que a gestão está sujeita a uma série de questões, conforme sinaliza Nogueira (2004):

⁵² Gestão do Prefeito Eduardo Paes.

[...] A política é sempre uma combinação dialética de vontade e de circunstâncias: os sujeitos que agem não estão inteiramente livres das circunstâncias em que agem. [...] as circunstâncias são amplas e complexas: têm a ver com legados históricos, tradições, culturas e também com correlações de forças (NOGUEIRA, 2004:244).

No contexto de implementação do SUAS, o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS aprovou através da Deliberação CMAS nº 466, de 21/12/2009, o Plano Municipal Plurianual de Assistência Social 2010/2013 que tem como objetivo geral:

Consolidar o modelo socioassistencial do SUAS na cidade do Rio de Janeiro assegurando a seus usuários as proteções sociais afiançadas pela Política de Assistência Social e contribuindo para a redução dos processos determinantes de exclusão social, vulnerabilidades, inseguranças e riscos sociais, através de estratégias de caráter intersetorial, na garantia de acesso e universalização dos direitos sociais (PLANO MUNICIPAL PLURIANUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2010/2013, 2009:1).

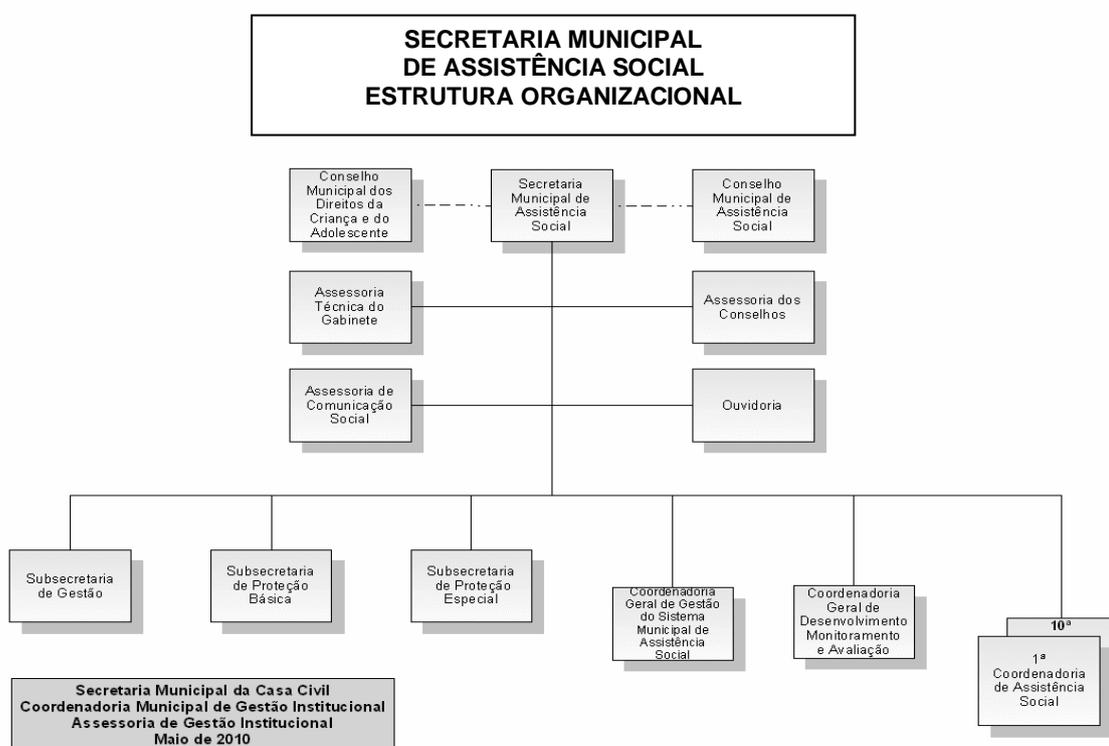
Ao expressar a tentativa de planejamento por parte do município, com vistas dar intencionalidade às ações, estabelecer metas, estratégias operacionais e de previsão dos recursos, fundamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS, pela Política Nacional de Assistência Social/PNAS de 2004 e pela NOB/SUAS 2005, o Plano Municipal Plurianual de Assistência Social em vigor tem como suas diretrizes.

- Promover a universalização do alcance da cobertura da política de assistência social;
- Efetivar a matricialidade sóciofamiliar;
- Promover a territorialização e a descentralização compartilhada das ações;
- Promover a articulação intersetorial;
- Fortalecer o controle social e a participação popular;
- Consolidar o modelo socioassistencial do SUAS;
- Melhorar a capacidade de gestão da política municipal de assistência social;
- Construir mecanismos de inserção social nos programas, projetos e serviços da Prefeitura, por meio da ação articulada entre diversas secretarias e órgãos municipais;
- Ampliar as ações de defesa social nas regiões com maior fragilidade e vulnerabilidade socioeconômicas;
- Ampliar, regulamentar, cofinanciar e integrar as ações de proteção social básica e especial.

Do ponto de vista do reordenamento organizacional, o Decreto Municipal nº 34.082, de 04 de julho de 2011, alterou a estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, redefinindo suas competências:

- Conceber e implementar a Política Pública de Assistência Social, no âmbito do Município do Rio de Janeiro;
- Coordenar e promover, com as Secretarias que compõem os Comitês Integrados de Gestão Governamental - CIGG, o Sistema Municipal de Assistência Social - SIMAS;
- Gerir, juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e do Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMDCA;
- Avaliar os impactos da operacionalização da Política de Assistência Social no âmbito do Município do Rio de Janeiro, de acordo com as diretrizes e lógica da gestão governamental (DECRETO MUNICIPAL Nº 34082 de 04/07/2011).

Na ilustração a seguir, podemos visualizar a estrutura organizacional da Secretaria.



Fonte: SMAS

Ainda no âmbito da estrutura em vigor atualmente é oportuno salientar a existência de duas Coordenadorias Gerais, uma de Desenvolvimento, Monitoramento e Avaliação e outra de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social.

A primeira tem entre suas competências a coordenação dos sistemas de gerenciamento de informações e dados, referentes às situações de exclusão e vulnerabilidade sociais; assim como o fornecimento de subsídios aos agentes do

sistema, auxiliando os gestores nas tomadas de decisões quanto à implementação de ações eficazes substantivas a cada órgão.

A segunda Coordenadoria é responsável pelo planejamento das ações específicas na área da gestão do trabalho. Suas competências podem ser sumariadas nos seguintes pontos: coordenar, supervisionar e orientar tecnicamente as ações dos profissionais no desempenho de suas funções, no âmbito dos demais órgãos da Administração Direta e Indireta do Município; aprovar, previamente, as solicitações de concurso público ou de contratação para admissão de profissionais; definir e decidir quanto à alocação, exercício e movimentação dos Agentes do Sistema; elaborar, atualizar e distribuir manuais de orientação e normatização das ações dos Órgãos Setoriais, Agentes e integrantes do Sistema, dentre outros.

Amparadas na perspectiva de territorialidade as Coordenadorias de Assistência Social – CAS atuam com as seguintes competências:

- Gerir, em nível local, a Política Pública de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro, com vistas à vigilância da exclusão;
- Participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados pela Secretaria;
- Coordenar, implementar, supervisionar e avaliar a Política Regional de Assistência Social;
- Elaborar projetos sociais adequados à operacionalização do eixo de proteção da Política Pública de Assistência Social;
- Supervisionar as ações e atividades da vigilância da exclusão em todos os seus Órgãos subordinados;
- Coordenar, em sua área de abrangência, a execução das atividades relativas à administração de pessoal, comunicações administrativas, controle de bens móveis e serviços gerais da Coordenadoria, segundo as diretrizes emanadas dos Subsistemas de Recursos Humanos e Infraestrutura e Logística do Sistema Municipal de Administração; Coordenar as atividades de articulação regional, através do Comitê Integrado de Gestão Governamental - CIGG do Desenvolvimento Social (DECRETO MUNICIPAL Nº 34082 de 04/07/2011).

No quadro a seguir podemos observar a divisão das dez CAS com suas respectivas áreas de abrangência e os quantitativos de equipamentos públicos “oficiais”, distribuídos pelos eixos de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. Cabe-nos sinalizar que ao adotarmos a nomenclatura “oficial”, estamos fazendo referência ao número de equipamentos existentes na estrutura da SMAS, todavia é pertinente destacar também o fato de que a secretaria possui uma rede própria maior, todavia alguns equipamentos ainda não foram colocados na nova estrutura (MANES BARRETO, 2011).

Dessa forma, há unidades (CRAS, CREAS, Centrais de Acolhimento e Centrais de recepção) sem codificação. Contudo o atendimento à população por parte destes serviços existe, assim como a estrutura de funcionamento do equipamento (MANES BARRETO, 2011).

Quadro 8: Distribuição dos Equipamentos por CAS							
CAS	Bairro	Abrangência	CENTROS POP		EQUIPAMENTOS DE ALTA COMPLEXIDADE	TOTAL	
			CRAS	CREAS			
1ª CAS	Centro	Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Mangueira, Paquetá, Rio Comprido, Santa Teresa, Santo Cristo, São Cristóvão, Saúde e Vasco da Gama	6	1	1	4	12
2ª CAS	Vila Isabel/Zona Sul	Alto Da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Horto, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praça da Bandeira (parte), Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal, Vila Isabel, Joá, Engenho Novo (parte), Sampaio(parte) e São Francisco Xavier (parte)	6	2	0	8	16
3ª CAS	Engenho Novo	Abolição, Água Santa, Cachambi, Del Castilho, Encantado, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Higienópolis, Inhaúma, Jacaré, Jacarezinho, Maria da Graça, Meier, Piedade, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, Todos os Santos, Tomas Coelho e Lins de Vasconcelos	4	1	0	0	5
4ª CAS	Bonsucesso	Bancários, Bonsucesso, Brás de Pina, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Cordovil, Complexo de Alemão, Freguesia, Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Manguinhos (parte), Maré, Moneró, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia Da Bandeira, Ramos, Ribeira, Taua, parte da Vila da Penha Vigário Geral, Zumbi e parte da Pavuna	6	2	0	4	12
5ª CAS	Madureira	Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcanti, Colégio, Engenheiro Leal, Honório Gurgel, Irajá, Madureira, Marechal Hermes, Osvaldo Cruz, Quintino Bocaiuva, Rocha Miranda, Turiacu, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vila Kosmos, Vista Alegre e Coelho Neto.	3	2	1	0	6
6ª CAS	Deodoro	Acari, Irajá, (parte), Pavuna, Fazenda Botafogo, Parque Columbia, Costa Barros, Barros Filho,Guadalupe, Ricardo de Albuquerque, Anchieta, Parque Anchieta, Mariópolis e Coelho Neto (parte)	3	1	0	0	4
7ª CAS	Jacarepaguá	Anil, Barra da Tijuca, Camomim, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia Jacarepaguá, Gardênia Azul, Grumari, Itanhangá, Joá, Pechincha, Praça Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena e Vila Valqueire	5	1	0	3	9
8ª CAS	Bangu	Bangu, Campo dos Afonsos, Deodoro, Gericinó, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo, Senador Camará, Vila Militar.	5	1	0	3	9
9ª CAS	Campo Grande	Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo, Senador Vasconcelos	3	1	0	0	4
10ª CAS	Santa Cruz	Barra de Guaratiba, Guaratiba, Paciência, Pedra de Guaratiba, Santa Cruz e Sepetiba	6	2	0	3	11
TOTAL			47	14	2	25	88

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto Municipal Nº 34.082, de 04 de julho de 2011.

De outro lado, convém salientar que no quadro apresentado anteriormente não estão dispostas as instituições da rede socioassistencial privada, constituída por entidades assistenciais que contribuem na oferta dos serviços na cidade. Ora, o que se manifesta aí é o chamado vínculo SUAS.

[...] pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de Assistência Social [...] estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo conselho de Assistência Social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade, definidos pela Política Nacional de Assistência Social/2004 e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar (NOB SUAS 2005: 96).

A partir da análise do quadro é possível identificar também, que a distribuição dos equipamentos não ocorre de forma equânime nas áreas da cidade, havendo uma maior concentração de equipamentos nas três áreas descritas abaixo. Dessa forma é possível observar que:

- A 2ª CAS conta com 16 equipamentos da SMAS, o maior quantitativo dentre as áreas. Pertence a área de abrangência da AP 2 (regiões da Zona Sul e Norte, Grande Tijuca).
- A 1ª CAS totaliza 12 unidades da SMAS. Diz respeito a AP 1 (Centro e a Zona Portuária).
- A 4ª CAS também conta com 12 equipamentos, pertencendo a AP 3 (Grande Méier, Zona Norte – subúrbio, Leopoldina e Ilha do Governador).

Os dados por nós destacados nos remetem a compreensão que a distribuição dos equipamentos no município, vem ocorrendo com base na concentração populacional, nem sempre levando em consideração aspectos como indicadores socioeconômicos mais agravados e níveis mais baixos de Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e Índice de Desenvolvimento Social - IDS no município.

2.4- Panorama Atual da Proteção Social Básica no Município do RJ

No âmbito da Proteção Social Básica, como afirmamos no capítulo anterior, a materialização da política de assistência social se dá mediada pelos serviços ofertados nos CRAS e pela reorganização da rede socioassistencial no território. Nesse sentido, a Subsecretaria de Proteção Social Básica, seguindo as orientações da PNAS, tem suas competências estabelecidas, conforme descrito abaixo.

- Assessorar o Titular da Pasta na direção, coordenação e gestão estratégica do órgão;

- Participar da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria, em articulação com os demais órgãos;
- Coordenar e monitorar a implementação da Política de Proteção Social Básica, observando normas e legislações vigentes;
- Elaborar normas técnicas que regulamentem a execução dos serviços de Proteção Social Básica, indicando as diretrizes interventivas;
- Planejar e coordenar ações de Proteção Social Básica no âmbito do Município do Rio de Janeiro;
- Gerir os serviços sociais executados pelos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e Centro de Cidadania, no que tange as situações da Proteção Social Básica, diagnosticadas como de risco social ou de vulnerabilidade social;
- Realizar articulação com a rede de serviços socioassistenciais e demais Políticas Públicas Setoriais;
- Viabilizar, através da interlocução macrofuncional, subsídios que possam compor as estratégias de ação para a execução dos serviços ofertados nos CRAS;
- Promover a captação de recursos junto aos entes federais e estaduais, a fim de efetivar as ações e serviços da Política Nacional de Assistência Social no Município do Rio de Janeiro;
- Estabelecer critérios para celebração de convênios com instituições possibilitando a expansão das atividades da Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS;
- Gerir as ações dos Núcleos que compõem a Subsecretaria de Proteção Básica (DECRETO MUNICIPAL Nº 34082 de 04/07/2011).

Diante desse cenário de busca de estratégias para o aperfeiçoamento e consolidação do SUAS, a Subsecretaria de Proteção Social Básica configura sua atuação a partir de uma estrutura constituída por três núcleos, de acordo com disposto no Decreto Municipal Nº 34082 de 04/07/11, a saber:

1. Núcleo de Proteção Básica – responsável pelas atividades referentes aos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, tendo como atribuições: orientar, tecnicamente, as ações e serviços oferecidos e desenvolvidos nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS; monitorar, supervisionar e avaliar a execução do plano de ação nos territórios de forma a potencializar o trabalho desenvolvido pelas equipes de profissionais lotadas dos CRAS; socializar as diretrizes básicas da Política Nacional de Assistência Social - PNAS; assessorar e dar suporte às demandas das equipes dos CRAS.

2. Núcleo de Inclusão Produtiva – sua linha de atuação está direcionada a qualificação profissional, com vistas desenvolver a capacidade produtiva da daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Dentre suas atribuições merecem destaque: monitorar e supervisionar planos de capacitação, inclusão e autonomia dos usuários atendidos; analisar, periodicamente, o mercado para identificar as frentes de trabalho ofertadas e demandadas, de forma a viabilizar

a inclusão produtiva em curto prazo; elaborar e desenvolver projetos e parcerias que possibilitem a inclusão no mundo do trabalho.

3. Núcleo de Programas de Transferência de Renda – tendo em vista a centralidade assumida pelos programas de transferência de renda no âmbito da SMAS, o núcleo em tela assume um papel fundamental na viabilização da Proteção Social Básica do município, coordenando, organizando, dando suporte, e realizando o acompanhamento da execução e das condicionalidades destes programas. Na atual conjuntura, além do Programa Bolsa Família, o núcleo responde pelo Cartão Família Carioca⁵³ que se constitui num Programa de Transferência de Renda municipal, dentre outras ações. Dessa forma, cabe ao núcleo: executar o planejamento e a logística de pagamento dos beneficiários dos programas; monitorar e avaliar o processamento das ações financeiras, orçamentárias e sociais dos programas; viabilizar a integração intersetorial com fins de ampliação da rede de proteção social e acesso à porta de saída das famílias atendidas.

Considerando ainda a estrutura da Subsecretaria da Proteção Social Básica, é pertinente destacar que a mesma conta com mais três outros órgãos:

1. A Gerência de Segurança Alimentar, responsável pela implementação das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar na SMAS;

2. O Centro de Segurança Alimentar da Fazenda Modelo, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro que busca fomentar e viabilizar a agricultura urbana e familiar, visando à geração de renda para subsistência e desenvolvimento social e;

3. O Centro de Empreendedorismo Comunitário da Assistência Social Presidente José Ramos Horta que assessora tecnicamente, a população em situação de pobreza ou de extrema pobreza no sentido de desenvolver atividades empreendedoras.

Assim, por intermédio de todo aparato apresentado até o momento, pode-se afirmar que a Subsecretaria de Proteção Social Básica desenvolve além dos serviços de previstos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, outros programas, projetos e benefícios, dentre os quais se destacam: gestão descentralizada do CADÚNICO e do Programa Bolsa Família; concessão de Bolsas de Estudos através do Programa Banco Carioca de Bolsas de Estudos, PROJOVEM

⁵³ Lançado pela Prefeitura do Rio de Janeiro em dezembro de 2010, trata da concessão de benefício mensal às famílias, entre R\$ 20 e R\$ 400, com o objetivo de retirar da linha da pobreza indivíduos que vivem com menos de R\$ 108 reais por mês, o programa utiliza a mesma base cadastral do Programa Bolsa Família.

Urbano, PROJOVEM Adolescente, PRONASCI, Projeto para Jovens em Territórios de coesão Social, dentre outros.

Por fim, cumpre-nos destacar que as tendências atuais da gestão territorial da proteção social básica no município do Rio de Janeiro serão discutidas e analisadas , a partir dos resultados da pesquisa empírica que será apresentada no Capítulo III desse trabalho. Como já destacado anteriormente, particularizemos o universo da gestão dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, onde descreveremos o cotidiano, entraves da gestão dessas unidades, assim como suas contribuições no processo de operacionalização do SUAS.

Por isso, o presente estudo considerando a complexidade que envolve a gestão no âmbito do SUAS, procura trazer subsídios que fomentem reflexões acerca da gestão da política de assistência social. Nessa direção, percorreremos uma linha de raciocínio que destaca aspectos como a ampliação das competências profissionais; instrumentais conceituais e metodológicos utilizados com vistas a gestão territorial da proteção social básica e as demandas colocadas a estes gestores neste cenário de reordenamento institucional.

CAPÍTULO III - GESTÃO TERRITORIAL DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Na medida em que emergem as reais necessidades de se materializar a diretriz “descentralização político-administrativa” da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS são expressas também as possibilidades e limites de intervenção nesse contexto, sobretudo nos municípios. Devido ao processo de implementação do SUAS, os desenhos normativos legais conformados nos últimos anos e as feições das estratégias de gestão adotadas assumiram importância significativa no cenário da administração pública. Nesses termos, os modelos de gestão mediados, sobretudo, por relações de poder e conflito, imbricados por paradigmas, conhecimentos e atitudes comportamentais interferem nos diversos patamares e níveis das políticas públicas.

Essas mudanças nos permitem reconhecer a dupla face da gestão pública na contemporaneidade: de um lado, os trabalhadores sendo instigados por concepções que advogam a eficiência, eficácia e efetividade; de outro lado, dificuldades são formatadas no cotidiano das instituições públicas, permeadas por contradições e ambiguidades de diferentes ordens.

Com bases nessas considerações iniciais o capítulo em tela apresenta os resultados da pesquisa quanti-qualitativa, esboçando a dinâmica da gestão territorial da proteção social básica no município de estudo.

3.1- Conhecendo o Perfil dos Coordenadores dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS no Município de Estudo

Diante do panorama institucional da SMAS, conforme delineado no Capítulo II, torna-se imperativo conhecer o perfil dos gestores dos CRAS, a fim de compreendermos as nuances da gestão da política de assistência social na metrópole, em nível local. Nesse sentido, a investigação procura fornecer subsídios para um maior conhecimento destes protagonistas do processo de implementação/operacionalização do SUAS.

Trata-se de uma tentativa de convergir variáveis, como: formação profissional, conhecimento acerca das principais normativas regulatórias, funções legais, dentre outras, contribuindo não somente para caracterização destes profissionais, mas

destacando que a consolidação de fato do sistema, encontra-se visceralmente vinculada ao perfil dos mesmos e à intencionalidade de suas ações.

Ora, consideramos tais vetores analíticos fundamentais para compreensão do objeto de estudo, à medida que nos permitem trabalhar a relação existente entre as competências básicas estabelecidas pela NOB RH/SUAS e as demandas colocadas pelo executivo municipal.

Por outro lado, nesta primeira fase da pesquisa empírica, é possível identificar algumas limitações estruturais inerentes à prática profissional dos gestores, dinâmica dos CRAS, bem como o mapeamento daquelas atribuições com maior grau de dificuldade de execução no processo de trabalho.

A partir dessas colocações, e em conformidade com os pressupostos metodológicos⁵⁴ já aludidos, os resultados do perfil serão apresentados, através de gráficos, tabelas e quadros, expressando as variáveis pesquisadas.

Com esse encaminhamento, o quadro abaixo apresenta o percentual de participantes da primeira fase da pesquisa, por CAS, divisão organizativa utilizada pela SMAS/RJ, demonstrando que dos 47 questionários enviados, equivalendo ao quantitativo total de CRAS do município, 42 foram respondidos, correspondendo a 90% do universo.

Quadro 09: DEMONSTRATIVO DE QUESTIONÁRIOS RECEBIDOS POR CAS			
CAS	QUANTITATIVO DE CRAS	TOTAL DE QUESTIONÁRIOS RECEBIDOS	%
1ª CAS	6	6	14%
2ª CAS	6	4	10%
3ª CAS	4	4	10%
4ª CAS	6	5	12%
5ª CAS	3	3	7%
6ª CAS	3	2	5%
7ª CAS	5	4	10%
8ª CAS	5	5	12%
9ª CAS	3	3	7%
10ª CAS	6	6	14%

Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

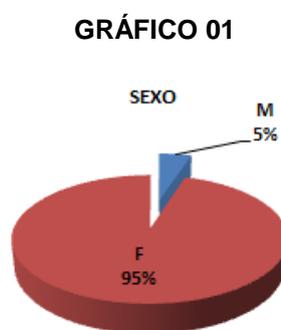
Conforme ilustrado anteriormente, as quatro Coordenadorias com maiores quantitativos de CRAS são: 1ª CAS, 2ª CAS, 4ª CAS e 10ª CAS, cada uma com seis unidades. Na pesquisa, o maior número de respondentes concentra-se na 1ª CAS e

⁵⁴ Ver pressupostos metodológicos na introdução dessa dissertação.

10ª CAS, totalizando 28% dos coordenadores. Em apenas três Coordenadorias não atingimos 100% dos gestores, a saber: 2ª CAS, 4ª CAS, 6ª CAS e 7ª CAS.

1- Sexo:

O gráfico abaixo mostra que é significativa a predominância do sexo feminino na gestão da política de assistência social na cidade do Rio de Janeiro, uma vez que as coordenações dos CRAS estão sob responsabilidade das mulheres que correspondem a 95% do universo de respondentes. Apenas 2 (dois) coordenadores são do sexo masculino.



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Os dados observados, se analisados juntamente com a formação profissional dos coordenadores, que será apresentada posteriormente, confirmam uma tendência histórica do Serviço Social: a categoria é predominantemente feminina. Ora, a recuperação desse vetor é indispensável, se levarmos em conta que a base da própria literatura dos fundamentos históricos, teóricos e metodológicos da profissão, faz referência ao “feminino” em sua gênese, sobretudo, catalisado por fortes marcas confessionais.

Ao fazermos um paralelo com a atual conjuntura da administração pública brasileira, conforme já explicitado neste trabalho, o núcleo dos processos de mudança, no âmbito da gestão, remete a uma nova estrutura. Nesta, a eficiência e produtividade da máquina administrativa, são objetivos centrais. Todavia, a consecução dos mesmos ficou a cargo dos homens, durante décadas, tanto no setor privado, quanto no setor público. Dado que esse processo vem se desenvolvendo, as mulheres passam a assumir postos fundamentais no novo modelo de

administração. Entretanto, há de convir-se que a expressividade se dá em áreas específicas como assistência social, educação e saúde.

Considerando tal abordagem, podemos apontar que refletir sobre a gestão da assistência social em tempos de consolidação do SUAS, requer considerarmos o atravessamento das questões de gênero⁵⁵ nas relações de trabalho. No interior destas questões, está implicado, de um lado, um conjunto de fatores objetivos que perpassam o direcionamento da gestão dos CRAS, como é o caso das estratégias interventivas utilizadas no cotidiano das unidades e, de outro lado, a forma de lidar com os processos sociopolíticos expressos na condução da política no território.

2- Idade:

Quanto à idade, a maior concentração de gestores encontra-se na faixa etária de 36 a 40 anos, que representam 29%, conforme observado no gráfico, seguido de 41 a 45 anos, 26% e de 31 a 35 anos, 24%. A faixa etária que congrega o menor quantitativo é a que se refere aos coordenadores com mais de 50 anos, que corresponde a 7% dos pesquisados.



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Os dados corroboram os números apresentados pela pesquisa⁵⁶, publicada em 2005 pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, acerca do perfil da categoria no Brasil. De acordo com os números do referido estudo, há prevalência da faixa etária de 35 a 44 anos, concentrando 38% dos profissionais no país.

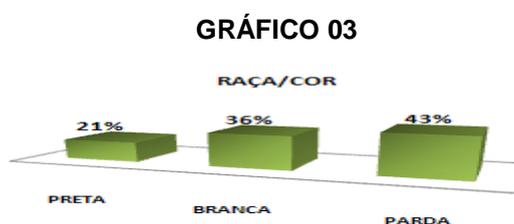
⁵⁵ Nos termos de Scott (1995), gênero é uma categoria teórica, que agrega um conjunto de significados, símbolos construídos socialmente, a partir da percepção da diferença sexual, mediados pelas distintas relações sociais.

⁵⁶ Ver pesquisa: “Assistentes Sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional”, organizado pelo Conselho Federal de Serviço Social em parceria com Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS e Universidade Federal de Alagoas – UFAL.

A pirâmide etária dos coordenadores, revela que o reordenamento institucional impulsionado pelo SUAS vem sendo operacionalizado, no caso do município do Rio de Janeiro, por gestores com poucas diferenças na composição etária.

3- Raça/Cor:

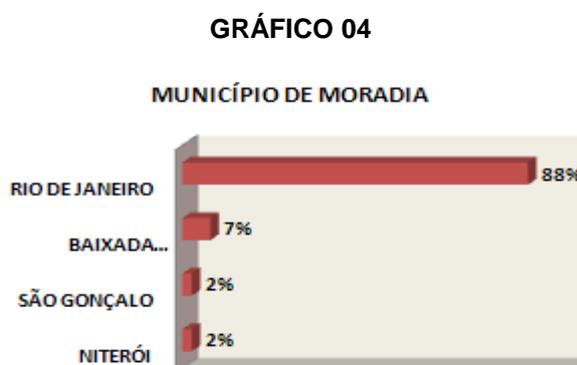
No quesito pertença racial, a maioria dos profissionais se identificou como parda: 43%. A proporção daqueles que se auto-declararam como brancos é de 36% e como pretos 21%.



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

4- Município de Moradia:

No gráfico 04, observamos que 88% dos coordenadores residem no mesmo município em que trabalham, ao passo que 7% residem na Baixada Fluminense e os demais, nos municípios de Niterói e São Gonçalo.



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Do ponto de vista do trabalho, atuar no mesmo município onde possui residência fixa, não significa, no caso específico do Rio de Janeiro, que o

profissional esteja lotado nas proximidades de sua residência, tendo em vista a dimensão territorial da cidade. Na mesma questão, verificou-se que dos pesquisados, apenas 15% atuam no mesmo bairro de moradia.

Ao tomarmos como referência a conjuntura dos CRAS no município, é pertinente destacar que os gestores que residem e atuam na mesma localidade, vivenciam intensamente as disparidades da metrópole. Tal fato pode repercutir no seu trabalho, nas formas de estabelecimento de vínculos com a comunidade, na compreensão da complexidade do meio, como fator interveniente no acompanhamento das famílias. Isso pode retratar de um lado, maior conhecimento acerca das demandas e por outro, a frustração que permeia a subjetividade do profissional, ao constatar impossibilidades de ação e conseqüentemente os limites das políticas públicas, principalmente no âmbito municipal.

5- Formação Profissional:

Como vemos, o enfoque da formação profissional evidencia que a gestão dos CRAS no município está, majoritariamente, a cargo dos assistentes sociais, que representam 98%. Apenas (1) um gestor é de outra categoria profissional, sendo este um pedagogo. Há indicações de que a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro possui um dos maiores quadros de assistentes sociais do Brasil. Somente na Proteção Social Básica, estão lotados 256 destes profissionais⁵⁷.



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Submetido à dinâmica do processo de descentralização como os demais municípios, a metrópole assumiu competências, não somente circunscritas à execução dos programas, projetos e serviços socioassistenciais, mas que abarcam

⁵⁷ Dados da Gerência de Regulação do Trabalho do SUAS da SMAS.

a formulação, monitoramento e avaliação dos mesmos, inclusive no nível dos CRAS que dão materialidade à gestão local do SUAS.

A partir da promulgação da PNAS 2004, cenário permeado por questões teóricas e políticas de diversas ordens, as discussões que se sucederam no âmbito da gestão do trabalho na secretaria, modificaram a dinâmica dos cargos de direção, atendendo às diretrizes da NOB RH/SUAS de que os mesmos devem ser preenchidos por servidores de carreira e com formação específica⁵⁸.

Dessa forma, houve um reordenamento na estrutura das direções dos antigos CEMASI⁵⁹, grande parte atualmente CRAS. Os gestores destas unidades, até março/2005, em sua maioria, eram agentes comunitários⁶⁰ que foram exonerados dos seus cargos. Muitos destes, ocupavam a função desde a inauguração do equipamento, sendo substituídos por assistentes sociais, recém-ingressos nos quadros da SMAS⁶¹.

Do ponto de vista político, a ocupação destes espaços de gestão pública por parte da categoria, configurou-se como uma conquista da profissão, um reconhecimento de suas capacidades nas dimensões técnico-operativa e ético-política. Entretanto, é importante destacar que tal inserção se constituiu também na estratégia encontrada pelo governo municipal para se ajustar às normativas legais, tendo em vista que a implementação do SUAS requereria profissionais com formação adequada que pudessem dar institucionalidade à política.

Dessa forma, é preciso ter clareza de que a ocupação dos cargos pela categoria ocorreu, principalmente, porque os determinismos de ordem política apontavam para esta alternativa como a mais apropriada para o município que acabara de alcançar a gestão plena no âmbito do sistema.

O movimento investigativo permitiu, também, extrair dois pontos fundamentais que estão intrinsecamente ligados a esta variável: a inserção dos assistentes sociais em espaços de gestão pública e a necessidade de refletirmos acerca de uma

⁵⁸De acordo com a Resolução do CNAS Nº 17, de 20 de junho de 2011, as categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS são: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional.

⁵⁹ Para fins de informações acerca destas unidades ver Capítulo II.

⁶⁰ Profissionais contratados pela antiga SMDS. Alguns exerceram a função de diretores das creches comunitárias. Posteriormente, com a inauguração dos CEMASI's, muitos assumiram os cargos de direção.

⁶¹ A partir do concurso realizado em 2001, que culminou na posse dos profissionais no ano de 2003.

formação profissional⁶² que contemple, no rol do debate das políticas sociais, a discussão premente sobre gestão, formulação, implementação e avaliação destas políticas, rompendo com o paradigma do profissional como “mero executor” das políticas sociais.

Diante desse quadro, torna-se imperativo reconhecer que a inserção profissional nos espaços de gestão pública requer:

[...] conhecimento do contexto político e constitucional da gestão governamental; aprendizado para agir sob ‘constante pressão política’; habilidade para atuar dentro de metas pré-fixadas por lei, em estruturas organizacionais sob controle do sistema jurídico (IAMAMOTO, 1999, p. 125).

É no curso da ampliação destas possibilidades de intervenção profissional, que são alargadas também, as esferas de conflito e correlação de forças. Atuar nesse cenário de gestão das políticas públicas, requer desses atores: capacidade técnica, competência política, criatividade, crítica constante e propositividade, diante das inúmeras demandas que lhes são colocadas. Sendo assim, a nosso ver, estes ainda são pontos frágeis das dimensões trabalhadas do processo ensino-aprendizagem.

De igual modo, a discussão aqui empreendida, nos remete a refletirmos sobre as reais possibilidades do profissional de serviço social consolidar a gestão destas unidades, consideradas como “portas de entradas” do SUAS, como uma gestão de fato democrática, que nos termos de Nogueira (2005), seria um modelo participativo.

[...] aquele que busca modificar a articulação entre governantes e governados. O gestor governamental relaciona-se com o cidadão de modo não só “amigável”, mas também “interativo”, superando distâncias, atritos e unilateralidades. Sua função é “trazer” o cidadão para órbita do governo da comunidade, envolvê-lo nos assuntos governamentais (NOGUEIRA, 2005:145).

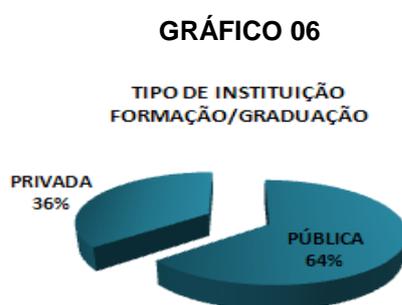
Mas, trabalhar numa perspectiva de gestão participativa, inserindo os usuários nos processos de decisão política, não é tarefa fácil, haja vista que uma intervenção deste nível nos territórios dos CRAS deve ser objetivo, tanto dos coordenadores destas unidades e de suas equipes, quanto das demais instâncias da

⁶² Desse modo, percebemos a necessidade de incluirmos na segunda parte da pesquisa, no roteiro da entrevista em profundidade, uma questão específica com o objetivo de averiguar se o pesquisado havia estudado a temática durante a graduação.

secretaria. Eis aí, outro desafio para os gestores, que em sua maioria, no presente estudo, são os assistentes sociais.

6- Instituição de Formação/Graduação:

No tocante à instituição onde foi realizado o curso de graduação, constatamos que 64% cursaram o ensino superior nas universidades públicas⁶³, localizadas no estado do Rio de Janeiro e 36% nas universidades privadas.



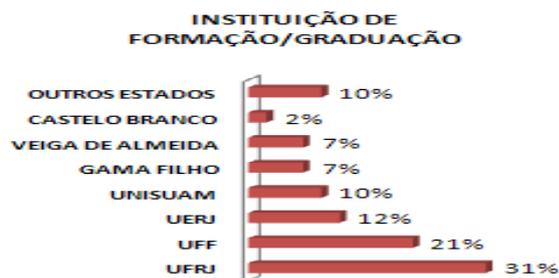
Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Em um recorte ainda mais detalhado, verificou-se que 31% dos coordenadores foram alunos da UFRJ. Já 21% foram alunos da UFF e 12% da UERJ. Dentre as instituições de ensino privadas⁶⁴, 10% fizeram a graduação na UNISUAM; 7% na Gama Filho e Veiga de Almeida; 2% na Castelo Branco e 10% em instituições localizadas em outros estados.

⁶³ É pertinente sinalizar que no estado do Rio de Janeiro, estão localizadas quatro (4) Universidades Públicas que oferecem, atualmente, o curso de Serviço Social: UFRJ, UERJ, UFF e UNIRIO, sendo que na última, o curso foi implantado há cerca de dois (2) anos.

⁶⁴ No bojo dessa questão, podemos situar também o quadro do ensino superior no país. De acordo com dados do Censo/2010 da Educação Superior, no período de 2001/2010, houve crescimento considerável do número de universitários de 390 mil para 973,8 mil. O estudo também identificou, que nesse mesmo período, o número de alunos que ingressaram nos cursos de graduação nas universidades federais passou de 148,8 mil para 302,3 mil.

GRÁFICO 07



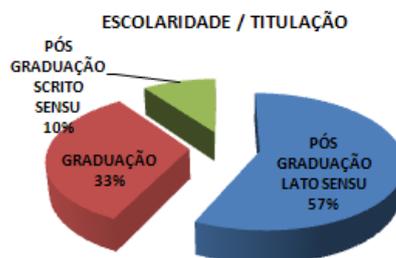
Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Quanto ao ano de formação dos coordenadores, a pesquisa revelou que 38% concluíram a graduação no período de 2000/2004, e 29% de 1995/1999.

7- Escolaridade/Titulação

Sobre a escolaridade/titulação atual dos gestores, identificamos que a maioria teve acesso ao ensino de pós-graduação *lato-sensu*, correspondendo a 57% do universo. Vale ressaltar que os cursos desta natureza estão mais acessíveis nos últimos anos, sobretudo devido ao aumento considerável das universidades privadas e da oferta da modalidade à distância. Os coordenadores que possuem apenas graduação representam 33%; o índice de mestres é inferior, representando 10%, ou seja, (4) quatro profissionais, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

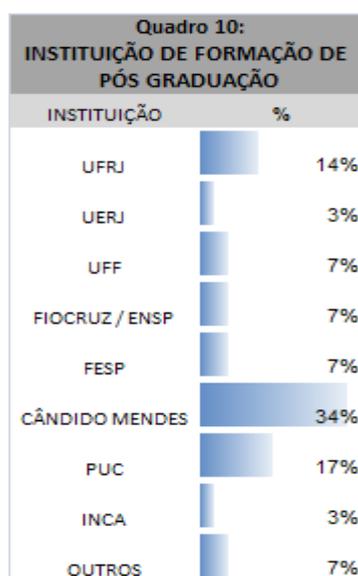
GRÁFICO 08



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

8- Instituição de Formação/Pós-Graduação:

Ainda no que se refere ao acesso à Pós-Graduação, observamos, dentre as instituições onde foram realizados os cursos⁶⁵, que se destaca a Universidade Cândido Mendes, com 34% de pós-graduados, seguida da PUC, com 17%. Já 14% cursaram na UFRJ. Dentre este percentual, estão 4 coordenadores que possuem pós *stricto-sensu*, na modalidade de mestrado.



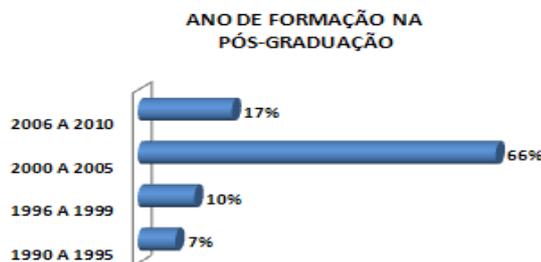
Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Desse modo, conforme indicam os dados e informações coletados no campo empírico, a procura destes profissionais por universidades privadas também se deve à existência de grande parte dos cursos serem ofertados no período noturno, o que propicia a escolha, tendo em vista a carga horária de trabalho de 40h na SMAS.

9- Ano da Formação Profissional / Pós-Graduação:

De modo a complementar a questão anterior, examinamos também o ano de conclusão do curso de pós-graduação. Assim, 66% concluíram no período de 2000 a 2005, 17% de 2006 a 2010 e 10% de 1996 a 1999.

⁶⁵ As estatísticas referentes ao ensino de pós-graduação no país revelam que no ano de 2010 foram realizadas 173.408 matrículas. (Fonte: INEP)

GRÁFICO 09

Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Ao desagregarmos estes dados, é possível identificarmos que a maioria dos gestores iniciou seus estudos no nível de pós-graduação nos primeiros anos, após serem admitidos pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Notamos que os anos elencados no item a seguir, são compatíveis com a inserção nos referidos cursos.

10- Ano de Admissão na Prefeitura do Rio de Janeiro

GRÁFICO 10

Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

É alta a incidência dos coordenadores admitidos no período de 2001 a 2005, representando 83%; de 2006 a 2010 chegam a 10% e de 1990 a 1995 totalizam 7%.

Por outro lado, é importante registrar que um quantitativo expressivo foi admitido de 2001 a 2005, devido ao concurso realizado para provimento de cargos da Secretaria Municipal de Saúde no ano de 2001, que culminou na chamada expressiva de assistentes sociais para a denominada SMDS. Posteriormente, a secretaria realizou dois outros concursos, porém com índices de convocações menores.

11- Tempo de Experiência Profissional na Proteção Social Básica

No tocante à experiência profissional no âmbito da Proteção Social Básica, 62% atuam no referido eixo há mais de 7 (sete) anos; 26% de 4 a 6 anos e 12% de 1 a 3 anos. Esta proporção está em conformidade com os dados apresentados na questão anterior que alude o ano de admissão destes profissionais na PCRJ.

GRÁFICO 11



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

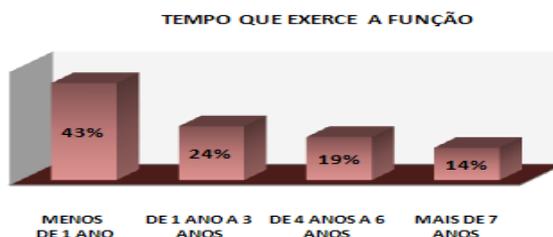
Consideramos a experiência anterior no âmbito da proteção social básica, como um elemento positivo, à medida que subsidia os aspectos metodológicos e o direcionamento da gestão destas unidades, permanecendo muitas vezes esta experiência como norteadora da ação que vem sendo desenvolvida neste novo patamar alcançado pelos profissionais.

Seguindo tal linha de argumentação, as repercussões dessas experiências devem ser analisadas, levando em consideração as particularidades da proteção social básica no país, que desde sua implementação nos moldes propostos pela PNAS, é atravessada pelos dilemas da operacionalização do Programa Bolsa Família.

12- Tempo de exercício na função de coordenador de CRAS

Quando perguntados sobre o tempo que exercem a função de coordenador do CRAS, 43% dos respondentes informaram que há menos de 1 ano. Estes números são resultantes da alteração na pasta da assistência social no município, em novembro de 2010, que reconfigurou o quadro de cargos da SMAS.

Dentre os demais pesquisados, 24% informaram estar na gestão do CRAS de 1 a 3 anos, ao passo que 19% de 4 a 6 anos.

GRÁFICO 12

Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Cruzando estes dados com os da questão anterior, podemos afirmar que não restam dúvidas de que no âmbito da execução foram formatados os principais comportamentos e perfis de gestor que a secretaria dispõe atualmente. Embora a maioria esteja exercendo tal função há pouco tempo, os dados revelam a existência de uma experiência prévia, no trato com a proteção social básica. Consideramo-la de extrema importância, à medida que propicia condições no incremento de estratégias, favorecendo uma intervenção direcionada às particularidades do município, a partir do entendimento de suas ações prioritárias. Cabe destacar aqui, o fato de que as últimas se alteram de acordo com a agenda do executivo municipal.

13- Pertença à Equipe Técnica antes de assumir a Coordenação

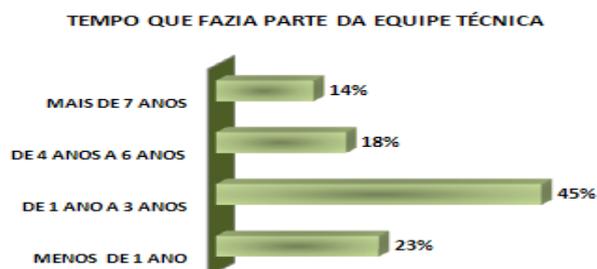
A distribuição dos gestores, neste item, é bem singular, pois a proporção daqueles que faziam parte da equipe antes de assumir o cargo, corresponde a 52% dos profissionais e 48% não pertenciam à equipe que no momento chefiavam.

GRÁFICO 13

Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

É importante destacar que dentre os profissionais que já atuavam na unidade, 45% já estavam lotados no CRAS de 1 a 3 anos, e 23% há menos de 1 ano.

GRÁFICO 14



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Do ponto de vista prático e operativo, observamos que esta “dupla” inserção destes profissionais nos CRAS, ora como gestores, outrora como técnicos, os levam a vivenciar o binômio gestão/execução, criando possibilidades diferenciadas, tendo em vista a rede de relações sociais já existentes para com aquela equipe e o território. Nesse sentido, o não distanciamento do contexto institucional, assim como do seu ambiente externo, viabiliza a introdução de saberes e técnicas compatíveis com as exigências que a política requer.

14- Experiência profissional na Proteção Social Especial de Média e/ou Alta Complexidade

No que tange à experiência na Proteção Social Especial de Média e/ou Alta Complexidade, 57% dos coordenadores não a possuem, ao passo que 43% tiveram esta experiência, sendo que destes, 95% na própria SMAS.

GRÁFICO 15



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

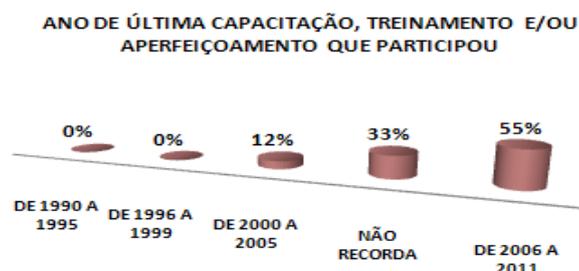
Aqui, há que se fazer referência, também, ao fato de que a secretaria configura-se na instituição que vem formatando a experiência de um conjunto de profissionais no âmbito do SUAS, seja esta na proteção social básica, ou na

proteção social especial. As experiências profissionais vivenciadas no município, a que nos referimos, por um lado, repercutem no processo de desenvolvimento de competências e habilidades das diversas categorias, por outro lado, impactam também, a operacionalização do sistema, expressando limitações, contradições e possibilidades de diferentes níveis.

15- Última capacitação, treinamento e/ou aperfeiçoamento que participou

No tocante ao ano da última capacitação, treinamento e/ou aperfeiçoamento que os gestores participaram, 55% informaram a ocorrência entre 2006/2011.

GRÁFICO 16



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Com relação às instituições promotoras das capacitações, 29% sinalizaram que foram desenvolvidas pela própria Secretaria; 19% pela Caixa Econômica Federal, 5% pelo CRESS e 17% por outras instituições.

GRÁFICO 17



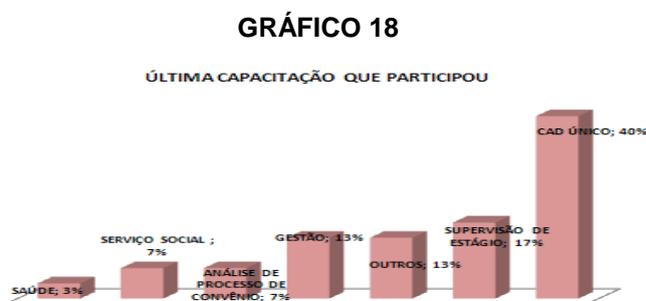
Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Importante é registrar que desde 2004 há na estrutura da SMAS um órgão responsável pela capacitação dos profissionais da rede socioassistencial pública, da rede privada, conselheiros, estagiários, dentre outros. Até o ano de 2008, era denominado de Escola Carioca de Gestores da Assistência Social. A partir de 2009,

com a mudança de gestão, a nomenclatura foi alterada, ficando a cargo de uma gerência específica, o Centro de Capacitação da Política de Assistência Social⁶⁶.

Dadas as diretrizes da NOB/RH e da Política Nacional de Capacitação do SUAS – PNC SUAS, a referida gerência atua na linha de educação permanente, atendendo os trabalhadores do SUAS⁶⁷, numa perspectiva intersetorial. De acordo com dados de 2011 foram capacitados⁶⁸ cerca de 1.350 profissionais, dentre servidores efetivos e contratados.

Ao serem questionados acerca da última capacitação que haviam participado, conforme visualizado no quadro a seguir, 40% informaram que a atividade era referente ao CAD Único; 17% à supervisão de estágio em Serviço Social e 13% em gestão.



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

No que tange ao CAD Único, as referidas capacitações foram organizadas pela Subsecretaria de Proteção Social Básica em parceria com a Caixa Econômica Federal - CEF, daí o motivo pelo qual os profissionais sinalizaram na pesquisa que o órgão promotor da atividade é a instituição CEF.

Nessas condições, reafirmamos que a capacitação no SUAS deve primar por uma reflexão que contemple as situações do cotidiano profissional, devendo ser traduzidas em objetivos concretos dos processos formativos. No bojo dessas práticas, “[...] a formação voltada à educação para o trabalho possui peculiaridades por compor as dimensões e estratégias que valorizam os trabalhadores da

⁶⁶ Conforme exposto anteriormente, a pesquisadora faz parte da equipe técnica desta gerência, constituída por nove profissionais, todos com formação em Serviço Social.

⁶⁷ [...] são todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações da assistência social (NOB RH/SUAS, 2006:66).

⁶⁸ Incluem-se aqui somente as capacitações com carga horária mínima de 8 horas. Dentre as capacitações ministradas, destacam-se: conselheiros tutelares e conselheiros de direitos, educadores sociais, Núcleo de Justiça Comunitária, operadores dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, rede socioassistencial privada, estagiários de Serviço Social, supervisores de estágio, dentre outros.

assistência social e ampliam os direitos” (PNC SUAS, 2011:14). Retomaremos esta discussão no item a seguir do presente perfil.

16- Capacitação em Gestão:

Quanto à participação em cursos de gestão, 60% dos respondentes informaram não ter participado de qualquer processo de capacitação destinado à qualificação da gestão. Os que responderam de forma positiva destacaram os seguintes cursos: gestão pública, gestão de projetos sociais e gestão de recursos humanos. Dentre estes, 41% sinalizaram que a capacitação foi realizada pela própria prefeitura.

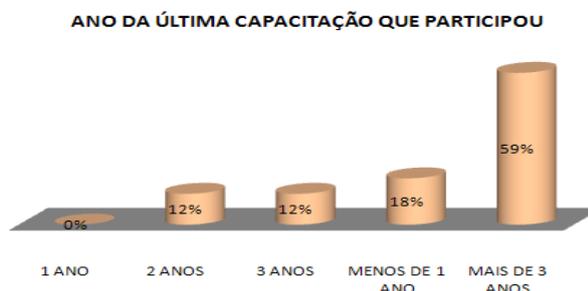
GRÁFICO 19



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Cabe-nos destacar também, o fato de que 59% dos gestores participaram da capacitação há mais de 3 anos e 18% há menos de 1 ano⁶⁹.

GRÁFICO 20



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

⁶⁹ No primeiro trimestre de 2012, realizaram-se duas capacitações destinadas aos gestores: a primeira, teve como público alvo, os coordenadores dos CRAS e assistentes de Proteção Social Básica das CAS, com objetivo de fazer um realinhamento conceitual em torno das principais normativas que regem a política de assistência social. A segunda, destinada aos gestores de todas as instâncias da SMAS (incluindo proteção social básica, proteção social especial, conselhos de direitos, conselhos tutelares e nível central), visando ao aprimoramento da gestão orçamentária e financeira com foco no SUAS. Com carga horária de 40h, a capacitação atingiu 150 gestores.

Reconhecidos enquanto atores indispensáveis na operacionalização do SUAS e gestão da proteção social básica nos territórios, os coordenadores dos CRAS acumulam múltiplas funções no seu cotidiano profissional⁷⁰. Afirmam, implicitamente, a dificuldade encontrada para participar das atividades de capacitação, sejam elas desenvolvidas pela secretaria ou por outras instituições.

Com efeito, as justificativas colocadas por esses gestores relacionadas a não participação nos processos formativos desenvolvidos, devem ser interpretadas também como produto das condições de trabalho, refratando no seu próprio fazer profissional e conseqüentemente na qualidade dos serviços prestados à população.

Não se pode deixar de pontuar, que uma vez exigidos alguns condicionantes específicos para o exercício, principalmente, da função de gestor nas esferas do SUAS, a capacitação de recursos humanos no serviço público se sobressai enquanto um imperativo.

No artigo intitulado “*Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*”, Gaetani (1995) aponta-nos que os programas de capacitação devem primar por determinados fatores que condicionarão a adequabilidade dos objetivos com os resultados previstos. Dentre estes, colocamos em relevo três pontos para pensarmos nos programas de capacitação destinados aos gestores do SUAS.

a) Diagnóstico do nível em que se encontra a clientela, permitindo uma compreensão das suas principais dificuldades e as possibilidades de fato de incorporação e aplicabilidade dos conteúdos pelos profissionais;

b) Marco teórico/ideológico utilizado, ou seja, os conteúdos dos cursos com ênfase na gestão pública devem ser constantemente reformulados, permitindo uma mensuração futura dos resultados;

c) Sensibilidade com as especialidades do setor público, para que as tecnologias gerenciais tenham condições de serem absorvidas, sendo necessário ponderarmos para a realidade onde se atua (GAETANI, 1995).

⁷⁰ Ponto este que será tratado posteriormente, a partir da pesquisa qualitativa.

Se assim for, podemos argumentar que as atuais estratégias de capacitação⁷¹ propostas para os gestores precisam avançar na direção dos pontos elencados pelo autor.

Como referido por Souza (2002):

[...] nenhum processo de reforma, nenhum sistema gerencial, pode prosperar sem o desenvolvimento de pessoas, por meio da formação de alta qualidade. Idealmente, para que se institucionalize um programa de formação de gestores para o Estado é necessário ter claro e resolvido o tipo de sociedade e Estado que se quer, o modelo de gestão que melhor atenda a esta sociedade, a construção de um *ethos* do serviço público que possibilite a permanência e a competência de seus servidores e, conseqüentemente, o perfil desse gestor (SOUZA, 2002:87).

Considerando o exposto, a capacitação em nível de gestão deve oferecer subsídios para que os profissionais, possam estabelecer o direcionamento e mobilização que sustentem e, ao mesmo passo, dinamizem a estrutura das unidades, por intermédio de tecnologias inovadoras, capazes de, na sua essência, garantir e efetivar direitos.

Para isto, os programas de capacitação no âmbito do SUAS devem primar, no seu escopo, por temáticas, tais como: administração pública, estabelecendo um paralelo com a gestão atual da assistência social brasileira; planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços; negociação de conflitos, indicadores de desempenho; dinamização de redes, dentre outros.

17- Experiência em Gestão:

Os dados demonstram que a distribuição dos coordenadores que não tiveram experiência anterior em gestão, estão próximos dos que já tiveram, sendo que os primeiros representam 52% dos pesquisados e os demais 48%.

⁷¹ Cumpre-nos destacar que uma alternativa digna de apreço colocada a cabo pelo MDS foi a Capacitação: Gestores Sociais que mudam vidas pelo Brasil, onde se investiram R\$ 14 milhões em capacitações para gerentes sociais, tendo sido desenvolvida em 16 lotes espalhados pelo Brasil (cada lote corresponde a um grupo de municípios). De acordo com dados do MDS o programa de capacitação atingiu 1,6 mil gestores sociais de 629 prefeituras e dos 26 governos estaduais e do Distrito Federal.

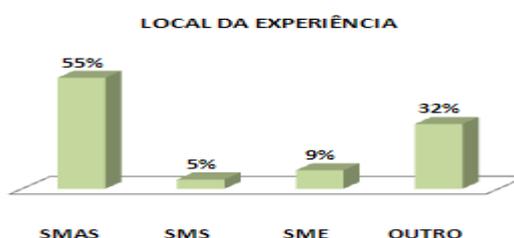
GRÁFICO 21



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Dos que informaram já terem tido a experiência em tela, 55% a tiveram na própria SMAS e 32% em outra instituição fora da Prefeitura do Rio de Janeiro.

GRÁFICO 22



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Quanto à experiência em gestão referenciada, no caso específico daqueles que a adquiriram no âmbito da secretaria, é interessante notar, ao fazermos o cruzamento dos dados, que estes profissionais construíram esta experiência no cenário de implementação do SUAS, haja vista que 74% fazem parte do quadro funcional em um período estimado entre 6 a 10 anos.

Diante dessa conjuntura, constata-se que embora haja uma experiência *a priori*, requisitos básicos desejáveis ao perfil dos gestores da assistência social ainda não foram desenvolvidos. Nestes termos, ponderamos que há uma tendência de se perpetuar problemas que afetam o bojo da gestão. À medida que o sistema se complexifica, torna-se imperativo um processo de reestruturação desta força de trabalho, implicando mudanças significativas nos perfis profissionais.

Feitas estas colocações, reafirmamos a necessidade de formação, focada na gestão do serviço público, mediada por aspectos, como: conhecimentos gerais, competências e habilidades gerenciais, atentando para as especificidades da política de assistência social, considerando o papel que este ator exerce. Contudo, cabe-nos evidenciar que carecemos de propostas alternativas de formação em trabalho que garantam de fato, o acesso e a permanência dos profissionais, tendo em vista que

grande parte alega não ter tempo para participar das atividades de capacitação, devido ao quantitativo expressivo de demandas expressos na dinâmica dos equipamentos.

18- Conhecimento Acerca das Orientações Técnicas para Proteção Social Básica Definidas pelo MDS

Ao serem questionados se possuem conhecimento acerca das Orientações Técnicas para Proteção Social Básica, 71% responderam positivamente. Contudo, 29% alegaram que o conhecimento é parcial.



Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Estes dados, sinteticamente expostos, permitem subsidiar a afirmativa de que o conhecimento por parte dos profissionais, no que concerne a aspectos básicos para operacionalização do sistema, ainda é segmentado. Temos como pressuposto, o fato de que as alterações processadas, expressam visivelmente a necessidade da apreensão de um saber específico na área, a partir da assimilação de novos conceitos, sobretudo daqueles contidos em documentos básicos, como é o caso das Orientações Técnicas em questão.

19- Consonância entre o Perfil do Coordenador do CRAS com o estabelecido com a NOB RH/SUAS

No quadro abaixo, estão expressas algumas das habilidades⁷² que os coordenadores avaliam possuir, tendo em vista o perfil colocado pela NOB RH/SUAS e pelas Orientações Técnicas da Proteção Social Básica.

⁷² Na presente questão foi solicitado que fossem assinaladas três opções.

Quadro 11- Aspectos que os Entrevistados julgam ser Compatíveis com o Perfil Próprio de Gestor

ASPECTOS QUE OS COORDENADORES JULGAM SEREM COMPATÍVEIS COM SEU PERFIL DE GESTOR	%
experiência em gestão pública	29%
domínio da legislação referente à política nacional de assistência social e direitos sociais	62%
conhecimento dos serviços, programas, projetos e/ou benefícios socioassistenciais;	88%
experiência de coordenação de equipes,	48%
experiência de estabelecer relações e negociar conflitos	31%
boa capacidade de gestão, em especial para lidar com informações, planejar, monitorar e acompanhar os serviços socioassistenciais	27%
boa capacidade de gerenciar a rede socioassistencial	43%

Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Note-se que 27% dos coordenadores informaram possuir a habilidade referente à *capacidade de gestão, em especial para lidar com informações, planejar, monitorar e acompanhar os serviços socioassistenciais*. As análises e reflexões do processo investigativo acerca dessa questão, nos possibilitam apreender um ponto crucial da gestão do SUAS, o referente ao planejamento e monitoramento.

O fato do requisito em tela não ter sido assinalado com expressividade, é coerente com o quadro da gestão da assistência social no cenário brasileiro. A experiência profissional na secretaria comprova que esta problemática merece devida atenção, devendo ser sanada. Na segunda fase da pesquisa, de natureza qualitativa, a ser apresentada, este impasse é sinalizado constantemente pelos entrevistados, a partir de expressões como *“não dá para fazer planejamento, as coisas aqui mudam de uma hora para outra”*.

Dentre os pontos do perfil, o mais destacado diz respeito ao *“conhecimento dos serviços, programas, projetos e/ou benefícios socioassistenciais”*, sinalizado por 88% dos entrevistados. Já o *“domínio da legislação referente à política nacional de assistência social e direitos sociais”*, é salientado por 62% dos pesquisados. Nesse caso, verificamos que o aumento no percentual das respostas pode ser reflexo do núcleo temático proposto pelas capacitações desenvolvidas pelo CCPAS. Estas atividades possuem um núcleo comum de formação, trabalhada como Módulo Básico, onde o conteúdo congrega o histórico da assistência social no Brasil, normativas legais atuais, recebendo enfoque a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, tendo em vista a necessidade do município adequar suas ações

ao previsto na Resolução. Dessa forma, o conhecimento acerca dos serviços de acordo com a matriz nacional de padronização se sobressai nas respostas dos pesquisados.

É diante desse contexto que retomamos as considerações da NOB RH / SUAS, referentes ao perfil profissional. No concernente às diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários, a referida norma estabelece:

[...] para o exercício das funções de direção, chefia e assessoramento, os cargos de livre provimento devem ser previstos e preenchidos considerando-se as atribuições do cargo e o perfil do profissional (NOB RH / SUAS, 2006:33).

Podemos ainda acrescentar, as ponderações da PNC/SUAS, que tratam das peculiaridades no âmbito do trabalho e educação no sistema, destacando a necessidade do “*desenvolvimento de perfis profissionais com habilidades que permitam a avaliação de desempenho e resultados na prestação de serviços e no compromisso político com os usuários*” (PNC SUAS 2011:13).

Assim, é possível admitir-se a hipótese de que, na atual conjuntura, é preciso criar as condições para instituir os perfis e as competências⁷³ profissionais que a gestão da política requer. Ainda são tímidas as produções que contemplam estes aspectos. No tocante à gestão nos micro territórios, como é o caso específico dos CRAS, há uma ausência de debates que tenham esta centralidade.

As referências principais a que nos remetemos para tratar deste ponto são a NOB RH/SUAS e as Orientações Técnicas para o CRAS, porém nenhum destes documentos aprofunda a discussão. De fato, as expertises que são requeridas dos gestores precisam estar em conformidade com os avanços até então vislumbrados pela política. Porém, do ponto de vista objetivo, como discorre Kliksberg (1999):

Gerenciar organizações públicas, nos tempos atuais, é bem diferente de gerenciar organizações privadas, seja quanto aos dilemas que a gerência pública tem de enfrentar, seja quanto às suas opções, aos problemas de compatibilização de objetivos, aos problemas de restrições e de proibições, seja quanto à eleição de meios. Todas estas são questões que exigem, da gerência pública, respostas técnicas específicas (KLIKSBERG *apud* NOGUEIRA, 1999:83).

Compondo o quadro apresentado anteriormente, outra questão nos parece de fundamental importância, a “*experiência de estabelecer relações e negociar*”

⁷³ “[...] competência é um saber agir responsável e que é reconhecido pelos outros. Implica saber como mobilizar, integrar e transferir os conhecimentos, recursos e habilidades, num contexto profissional determinado (LE BOTERF *apud* FLEURY, 2001:187).

conflitos”, sinalizada por 31% dos pesquisados. Eis outro elemento que interfere diretamente na gestão dos CRAS. Seja na condição de responsável por uma equipe, seja na de responsável pela gestão da assistência social no território, o coordenador é convocado e desafiado a encontrar um ponto de consenso no qual todas as partes envolvidas numa negociação ou situação de conflito, cheguem a um denominador comum. No interior dessa dinâmica, está presente a necessidade de alinhar diferentes pontos de vista e interesses, no caso da SMAS: nível central, CAS e CRAS.

Por último, levando em consideração a realidade do Rio de Janeiro e a localização dos CRAS, que em grande parte, situam-se em área de extremo risco social, com forte presença do tráfico de drogas interferindo no processo de trabalho no território, é de suma importância que o gestor saiba negociar com os diferentes atores, aqueles mais excluídos e muitas vezes menos cientes de seus direitos, atentando para aspectos que visem garantir sua segurança e da equipe como um todo.

20- Atribuições em que os coordenadores dos CRAS julgam ter mais dificuldade para executar.

O quadro a seguir, retrata as atribuições em que os coordenadores dos CRAS encontram mais dificuldade para executar no seu processo de trabalho. No questionário utilizado para a coleta de dados, foi solicitado aos gestores que selecionassem, dentre as atribuições previstas nas Orientações Técnicas para os CRAS, três (3) em que encontravam maior dificuldade para operacionalizar.

Dessa maneira, as questões mais sinalizadas foram: “*participar da elaboração, acompanhar e avaliar os fluxos e procedimentos para garantir a efetivação da referência e contrareferência*” (67%); “*articular, acompanhar e avaliar o processo de implementação dos programas, serviços, projetos de proteção social básica operacionalizadas nessa unidade* (60%); “*contribuir para avaliação, a ser feita pelo gestor, da eficácia, eficiência e impactos dos programas, serviços e projetos na qualidade de vida dos usuários*” (52%); “*planejar e coordenar o processo de busca ativa no território de abrangência do CRAS, em consonância com diretrizes da Secretaria de Assistência Social do município*” (43%).

Quadro 12 – Atribuições que Expressam Maior Grau de Dificuldade na Operacionalização

Nº	ATRIBUIÇÕES DO COORDENADOR DO CRAS COM MAIOR GRAU DE DIFICULDADE PARA EXECUTAR	
1	Participar da elaboração, acompanhar e avaliar os fluxos e procedimentos para garantir a efetivação da referência e contrarreferência;	67%
2	Articular, acompanhar e avaliar o processo de implementação dos programas, serviços, projetos de proteção social básica operacionalizadas nessa unidade;	60%
3	Contribuir para avaliação, a ser feita pelo gestor, da eficácia, eficiência e impactos dos programas, serviços e projetos na qualidade de vida dos usuários;	52%
4	Planejar e coordenar o processo de busca ativa no território de abrangência do CRAS, em consonância com diretrizes da Secretaria de Assistência Social do município	43%
5	Coordenar a alimentação de sistemas de informação de âmbito local e monitorar o envio regular e nos de Assistência Social;	31%
6	Promover a articulação entre serviços de transferência de renda e benefícios socioassistenciais na área de abrangência do CRAS;	21%
7	Efetuar ações de mapeamento, articulação e potencialização da rede socioassistencial no território de abrangência do CRAS e fazer a gestão local desta rede;	21%
8	Coordenar a execução das ações, de forma a manter o diálogo e garantir a participação dos profissionais, bem como das famílias inseridas nos serviços ofertados pelo CRAS e pela rede prestadora de serviços no território;	17%
9	Participar dos processos de articulação intersetorial no território do CRAS;	17%
10	Definir, com participação da equipe de profissionais, os critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias, dos serviços ofertados no CRAS;	7%
11	Participar das reuniões de planejamento promovidas pela Secretaria de Assistência Social contribuindo com sugestões estratégicas para a melhoria dos serviços a serem prestados;	7%
12	Definir, junto com a equipe técnica, os meios e as ferramentas teórico-metodológicos de trabalho social com famílias e dos serviços de convivência;	7%

Fonte: Pesquisa Perfil dos coordenadores dos CRAS da SMAS/RJ, Jan/Fev, 2012.

Ao analisarmos os dados desta questão, optamos por fazê-lo de forma a congregar as quatro respostas mais elencadas, a partir do eixo, planejamento, monitoramento e avaliação, por entendermos que o mesmo perpassa os elementos sinalizados. Considerando os dados supracitados do perfil, é preciso analisar esta questão associada à aludida no item anterior⁷⁴. Novamente estes pontos são expostos na pesquisa, se traduzindo em questões nodais na conjuntura de operacionalização do SUAS.

Mas não se trata apenas da elaboração de estratégias que fomentem a formação de uma cultura onde o planejar, monitorar e avaliar sejam práticas indispensáveis para o exercício da gestão. Ocorre, porém, que a banalização/naturalização do problema, por sua vez, engendrada no bojo da gestão da política de assistência social no Brasil, encontra resistências ideológicas e

⁷⁴ Ver item 19 do perfil.

políticas, comprometendo a redefinição de parâmetros que alterem o quadro apresentado.

Nesta linha de análise, partimos do pressuposto que planejamento e gestão se traduzem em processos que não devem ser vistos isoladamente. “O planejamento é uma necessidade da gestão e a gestão é a materialização do plano” (MATUS,1993: 499). Além disso, na maioria das vezes, não sendo as ações planejadas, acabam por serem concebidas no dia-a-dia conforme a urgência de cada situação, desprovida de técnica.

É cabível pontuar o fato de que a complexidade colocada pelo sistema, requer também outro elemento, imprescindível, para que o planejamento de fato aconteça: o registro e fornecimento de informações, uma das atribuições dos CRAS, que subsidia o Órgão Gestor Municipal acerca do território, no que tange:

- à elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- ao planejamento , monitoramento e avaliação dos serviços ofertados no CRAS;
- à alimentação dos Sistemas de Informação do SUAS;
- aos processos de formação e qualificação da equipe de referência (MDS, 2009:11).

Neste caso, informações bem registradas contribuem para a criação de uma base de dados que auxilia o processo de planejamento. Dentro dessa lógica, afirma Mokate (2004), “o sistema e o fluxo de informação devem ser guiados pela definição das necessidades de informação por parte de diferentes interessados no processo de monitoramento e avaliação (MOKATE apud COSTA; DINIZ; 2004:87).

Ora, as questões elencadas pelos pesquisados, nos levam também à constatação, de que a vigilância socioassistencial⁷⁵ pode estar sendo prejudicada, no âmbito dos CRAS. Para que seja desenvolvida com êxito, é necessária a produção e sistematização de informações, construção de indicadores, monitoramento, dentre outros aspectos. A vigilância socioassistencial deve ser entendida enquanto ferramenta de gestão, merecendo destaque as dificuldades apontadas pelos gestores.

⁷⁵ “[...] A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável”. (NOB-SUAS, 2005:21)

Note-se que, discorrendo sobre o SUAS, Sposati (2006), afirma que a efetivação do sistema está vinculada há alguns requisitos:

[...] planejamento, o que exige o conhecimento prévio da realidade através da função de vigilância social, conhecendo demandas e necessidades, construindo metas; [...] ser avaliada, o que indica a necessidade da discussão dos resultados e de seus indicadores o que é muito mais do que constatar o número de atendimentos dia, mês ou ano sem avaliação do conteúdo desses atendimentos e da qualidade de respostas que contém (SPOSATI, 2006:115).

Estabelecendo um paralelo entre os aspectos acima apontados pela autora, com as respostas dos coordenadores, é incontestável que as dificuldades expressas pelos profissionais podem comprometer a gestão da política de assistência social. É possível também, admitirmos que aquelas atribuições mais amplas, impostas pela nova dinâmica da gestão pública atualmente, aparecem com certa expressividade nas respostas, demonstrando limitações estruturais inerentes ao processo de implementação do SUAS que requer rigor técnico e metodológico. Em relação às inovações do sistema, estas abarcam tanto questões conceituais como temas de gestão da política, que envolvem elementos como eficácia, eficiência, monitoramento, dentre outros.

Em linhas gerais, verificamos que as atribuições com menos grau de dificuldade, sinalizadas pelos coordenadores, são aquelas que congregam aspectos como a articulação intersetorial e a definição das ferramentas teórico- metodológicas de acompanhamento das famílias. Guiados por essa constatação, temos como hipótese que embora haja problemas de diferentes naturezas na configuração do perfil destes gestores, as funções do CRAS: gestão da proteção social básica no território e oferta do PAIF, vem sendo trabalhadas, carecendo ainda de adequações, que a nosso ver dependem também de uma prática gerencial dinâmica, em consonância com os apontamentos do SUAS.

Por fim, alguns questionamentos parece-nos fundamentais: qual o perfil de gestor necessário para a política de assistência social na contemporaneidade? Estaria o município do Rio de Janeiro muito distante deste perfil? Como inovar num contexto de múltiplas adversidades? Quais os mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação utilizados numa metrópole com uma conjuntura de mudanças constantes?

As respostas para tais indagações continuarão a ser perseguidas na segunda parte da pesquisa, que apresentaremos a partir do item 3.2. Todavia, uma última afirmação é pertinente colocar aqui: atuar na gestão da política de assistência social nos dias atuais é interferir num espaço contraditório, permeado por embates políticos, onde os gestores atuam entre possibilidades e limites na busca por respostas profissionais ético-políticas, sendo necessária uma avaliação “política” da política em análise.

3.2- Dilemas da Gestão dos CRAS

Sob diferentes ângulos, ousamos afirmar que no âmbito da assistência social verifica-se a expansão de programas, projetos e serviços balizada pela necessidade de integrar criativamente, ao mesmo tempo, aspectos de natureza política e técnica. Eis aí um dos pontos cruciais requisitados ao perfil de gestor no cenário de implementação do SUAS. Remetendo-nos aos CRAS, apesar dos desafios colocados frente à necessidade de consolidar os objetivos da proteção social básica, é pertinente reconhecer o papel destas unidades no processo de revitalização do componente territorial; as relações estabelecidas entre os múltiplos atores, assim como as concepções e práticas que alinhavam abordagens diferenciadas de gestão no cotidiano profissional.

Frente às considerações expostas, apresentaremos os resultados da pesquisa qualitativa⁷⁶ realizada através de entrevista em profundidade com dez coordenadores de CRAS. Dito isto, compreendemos que analisar a gestão de uma secretaria específica, como é o caso da SMAS, requer o movimento contínuo de estabelecer os nexos entre o panorama da gestão do executivo municipal como um todo.

Assim sendo, as mediações realizadas nas análises das entrevistas nos permitiram identificar clivagens referentes ao perfil profissional, recursos técnicos e humanos. Dessa forma, levantamos um volume considerável de informações, que após sucessivas leituras nos levaram a crer que o grau de preparação e conhecimento dos coordenadores, no que se refere à política em tela, trata-se de uma das condições fundamentais para o êxito da gestão.

⁷⁶ Ver a descrição da metodologia na introdução desta dissertação.

Se isso, de um lado, implica nas reais possibilidades de operacionalização do SUAS, os relatos dos coordenadores, em muitos casos, corroboram esta hipótese. De outro lado, identificamos um olhar crítico acerca da realidade sobre a qual atuam, evidenciados fundamentalmente nos discursos que contemplam temáticas como planejamento, monitoramento, avaliação e informação. Sob este pano de fundo, optamos por darmos destaque, inicialmente, a dois elementos centrais: a percepção dos coordenadores acerca do SUAS e as dificuldades no desenvolvimento de sistemáticas específicas que envolvam o uso das principais ferramentas de gestão.

3.2.1- A Percepção Acerca do Sistema

Apreender o significado do sistema na ótica dos gestores entrevistados supõe conectá-la com os dados do perfil levantado anteriormente. No discurso dos coordenadores, os argumentos dividem-se entre àqueles que apontam a compatibilidade entre o conceito do SUAS, com o patamar alcançado pela política de assistência social no pós 88, e os demais, que o concebem como avanço, destacando que ainda não foram colocadas as condições necessárias para que os municípios o implemente de fato.

O SUAS vem dar conta daquilo que a própria sociedade buscou lá em 88. E aí ela tentou a partir da experiência do SUS, garantir para todos os estados da federação um conjunto de ações, programas e projetos dentro de um padrão de execução. Para o Serviço Social é um desafio muito grande. Ampliaram-se nossas possibilidades de intervenção, mas a profissão ainda não está preparada para tamanhas atribuições que surgem (Entrevistado “Informação”).

Falar do sistema é falar de avanço, temos normatizações que não tínhamos em outros anos, temos a distribuição dos serviços por níveis específicos. É um sistema descentralizado e participativo que para sobreviver precisa da integração entre o nível federal, estadual e municipal (Entrevistado “Avaliação”).

Eu defino o SUAS em uma única frase: um avanço da política pública. Nunca se produziu tantas regulamentações nesse país nos últimos anos sobre a assistência, nunca se debateu tanto. Posso falar isto pois já tenho uma vasta experiência na área. Há muitas produções acadêmicas também, mas julgo que os municípios precisam se adequar as exigências colocadas. Aqui nós somos referência no país. As condições para que o sistema se solidifique ainda não são suficientes nos municípios (Entrevistado “Tático”).

O mais significativo é o fato dos relatos assinalarem para o entendimento do SUAS a partir de elementos como descentralização, unidade e participação das

esferas de governo, considerando-o como avanço. Observa-se que ao fazerem menção aos eixos estruturantes do sistema, os entrevistados não os articularam com um novo modelo de organização da gestão da política de assistência social

Por outro lado, na pesquisa de um modo geral é retratada a preocupação dos profissionais em dar concretude às três funções da PNAS. Desse modo, enfocam a proteção social a partir de referências amplas, tais como: a necessidade de uma prática que vise à reprodução social e o desenvolvimento humano; a perspectiva de articulação com as demais políticas públicas e o enaltecimento da matricialidade sociofamiliar. A vigilância socioassistencial é concebida enquanto mecanismo de conhecimento das formas de vulnerabilidades do território. Assim, embora reconheçam a importância desta função da política, destacam os entraves para organizá-la nos territórios dos CRAS. No que concerne a função de defesa socioinstitucional, relatam que a implementação do SUAS implica no reconhecimento dos indivíduos e famílias enquanto sujeitos, sendo necessários canais que promovam a participação do usuário.

Na abordagem referente ao conhecimento destes profissionais acerca dos documentos e normativas que regem a política de assistência social, verificamos a consonância entre os dados descritos no perfil. Nesse sentido, afirmam veementemente que conhecem tais normativas, utilizando-as no cotidiano de suas práticas, retratando a impossibilidade de gerir qualquer unidade do SUAS, seja ela de proteção social básica ou proteção social especial, sem um prévio conhecimento das principais regulamentações do governo federal.

Na sequência, dentre as regulamentações mais utilizadas citam: LOAS, PNAS, NOB SUAS, NOB RH/SUAS e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Nessa direção, verificamos que dificuldades movem-se na dinâmica das relações de trabalho, onde resistências são estabelecidas frente à adoção de novos procedimentos técnico-operativos, mesmo fundamentados por base legal, o que de certa forma determina o reordenamento das competências profissionais.

Não é possível tocar um CRAS sem minimamente conhecer o que o MDS propõe como normativas para a área social. Procuro sempre estar atualizada neste aspecto. Aqui quando qualquer profissional ou estagiário chega para compor a equipe a primeira tarefa dele é ler kit que organizei com as principais legislações. A NOB RH é mais difícil de discutir. Principalmente nos pontos das equipes de referência, diretrizes de Planos de Carreira, Cargos e Salários que o município não tem. Prefiro não discutir mais para evitar confusão (Entrevistado “Monitoramento”).

Aqui no CRAS fizemos da Tipificação nosso livro de cabeceira. Desde o início de 2010 tentamos nos adequar ao previsto na resolução até mesmo porque a Secretaria vem cobrando muito neste ponto. Mas é complicado, pois o documento não é claro. Por exemplo, o PAIF todo mundo sabe minimamente como desenvolver. Mas os grupos de convivência para darmos conta está sendo difícil. As diretrizes da resolução não são claras, e a realidade do Rio é muito diversificada [...] A discussão da NOB RH ainda gera muitas controvérsias. Na verdade, pelo que tenho visto poucos gestores conseguem avançar na discussão (Entrevistado “Rede”).

Num breve apanhado dos relatos acima, é possível perceber que a NOB RH/SUAS e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que em grande escala orientam as ações nos CRAS e demais unidades de operacionalização do SUAS, nem sempre são compreendidas na sua essência pelos atores em questão. O tratamento dado a estas normativas nos remete às considerações de Rosenbloom (1983), que ao retratar a evolução do modelo de conhecimento da Gestão Pública considera três vertentes: a política, a legal e a de gestão. No caso estudado, é possível perceber que o contorno que permeia a gestão dos CRAS caracteriza-se pelo descompasso existente entre estas vertentes. As entrevistas demonstram que o arcabouço legal, embora oriente o processo de gestão, de certa forma, não é compreendido do ponto de vista político.

Referindo-nos ainda às regulamentações/orientações utilizadas no cotidiano profissional dos gestores, é interessante notar que a maioria sinalizou no levantamento do perfil quantitativo, ter conhecimento no que tange às Orientações Técnicas para a Proteção Social Básica, entretanto poucos coordenadores fizeram alusão ao referido documento que norteia a atuação dos CRAS.

Uma vez apontados alguns elementos que vinculam o conhecimento acerca das normativas, os coordenadores destacaram dentre os eixos estruturantes do SUAS àqueles que retratam os limites de atuação da SMAS. Como decorrência, questionamentos foram registrados quanto à concepção de território adotada pela secretaria; os entraves na adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação; a necessidade da padronização de parâmetros que visem à sistematização das informações; assim como de canais que favoreçam a participação dos usuários.

[...] O eixo do território é complicado de se trabalhar porque nem sempre utilizamos o território com a mesma abrangência das outras políticas. Há um técnico de referência para cada território, mas com o advento do Cartão Família Carioca é difícil manter a mesma estrutura de trabalho. O controle social é outro problema que atravessa a assistência social no Brasil. É uma luta conseguir que os usuários participem das Conferências Municipais que acontecem de dois em dois anos, até mesmo porque não há um movimento de aproximação desta população para com os conselhos (Entrevistado “Planejamento”).

[...] A secretaria precisa avançar na compreensão de território, eu comungo de uma noção de território diferente da que é praticada aqui no município. Eu vejo o território como algo vivo, dinâmico e não como uma linha geométrica. O território deve ser visto articulado com atores que interagem nele (Entrevistado “Busca Ativa”).

Penso que o maior obstáculo para implementação do SUAS no município advém de quatro pontos: planejamento, monitoramento, avaliação e um fluxo de informações eficaz (Entrevistado “Tático”).

Podemos perceber que no bojo das declarações dos entrevistados estão impressas as dificuldades da administração pública municipal em superar o binômio: transferência de poderes, via processo de descentralização, e capacidade local instaurada. De igual forma, na medida em que não há o entendimento da cidade para além da perspectiva territorial são colocados entraves para atuação dos gestores e da equipe como um todo.

De fato, descentralização e territorialidade são eixos estruturantes do sistema que possibilitam o exercício de uma gestão mais autônoma, todavia para isto é necessária a participação dos diferentes atores: profissionais, rede socioassistencial e população usuária dos serviços. É no contexto do território que se institui uma série de relações, cujas modalidades podem expressar formas de resistência, mas também de solidariedade capazes de equacionar problemas de diferentes naturezas (CASTELLS e BORJA, 1996).

Ora, o que fica patente neste quadro, é o fato de que o não desvendamento da perspectiva territorial na sua essência pode assumir diferentes expressões: desde o comprometimento da promoção da articulação intersetorial, muitas vezes minada pela sobreposição de ações, até a inibição de diferentes formatos de participação e controle social.

A rigor, conforme referenciado anteriormente, as reflexões desenvolvidas no decorrer da pesquisa qualitativa ao serem subsidiadas também por dados quantitativos, nos levam a conceber que muitas das limitações encontradas pelos coordenadores são inerentes ao perfil profissional destes que ainda não foi desenvolvido de acordo com os patamares alcançados pela política até o momento.

Ora, todavia não estamos afirmando que estes profissionais, no conjunto, não tenham os requisitos necessários para empreender as mudanças essenciais e muito menos delegando exclusivamente a estes a responsabilidade do sucesso e/ou insucesso da gestão da política no município.

Porém, a nossa preocupação é de reiterar que a conjuntura atual requer a profissionalização da gestão pública, temática que durante décadas foi excluída dos debates e produções teóricas acerca da política de assistência social. Contudo, no rol das competências requeridas aos coordenadores, é pertinente fazermos a leitura das expectativas do executivo municipal acerca da intervenção destes profissionais, pois nem sempre há consonância do previsto na legislação com o esperado pela agenda política em vigor.

3.2.2- Informação, Monitoramento e Avaliação: Limites ou Elementos em Construção?

Articulando necessidades de diversas ordens, a preocupação nas últimas décadas com a qualidade da gestão pública vem adquirindo relevância. Inscrito sob a lógica de um sistema descentralizado, participativo e hierarquizado, o SUAS se estabelece a partir de uma conjuntura de reordenamento da política de assistência social, mediada por transformações significativas nas relações entre Estado e Sociedade. Por outro lado, a gestão da política supõe habilidades de lidar com ferramentas que sejam capazes de identificar de modo claro as situações sobre as quais a política deve incidir.

Dessa forma, o tratamento teórico e a centralidade dispensada nos últimos anos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁷⁷ ao tripé informação, monitoramento e avaliação, confirma que estas ferramentas são aportes do Sistema Único de Assistência Social. Assim, a discussão que subjaz, a nosso ver, deve ser tratada sob duas óticas. A primeira delas nos remete às

⁷⁷ Desde a criação do MDS percebe-se um esforço continuado por parte do governo federal em inovar a gestão pública no âmbito da proteção social não contributiva. A criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é um marco relevante nesse sentido. Até a criação do referido Ministério, datada de 2004, nenhum outro contava na sua estrutura com órgão específico responsável pelas ações de monitoramento e avaliação. Desse modo, é importante destacar ainda a introdução de ferramentas informacionais tais como: Matriz de Informação Social – MI Social, Dicionário de Variáveis, Indicadores e Programas Sociais – DICVip, Atlas Social, dentre outros. Embora não tenhamos dúvidas dos avanços trazidos por estas tecnologias é pertinente reconhecermos também os desafios operacionais que se apresentam a partir de sua utilização.

dificuldades/resistência dos gestores em utilizar estas ferramentas gerenciais, o que de certa forma implica na incorporação de diferentes práticas que comumente não são debatidas no interior das instituições, demarcando competências profissionais, revelando tensões nos níveis da política, tornando evidentes as fragilidades da gestão. O segundo aspecto refere-se ao fato de que uma das tendências mais em voga na atualidade se constitui na difusão destas ferramentas gerenciais. Entretanto, ainda não foram desenvolvidas as condições necessárias para que os gestores se apropriem das mesmas. Observamos equívocos analíticos, mesclados em interpretações que muitas vezes reduzem estas ferramentas a paradigmas normatizadores, técnico-burocrático com teor operacional.

No âmbito da SMAS, *locus* do presente estudo, considerando a malha de direcionamentos políticos e a dinâmica institucional, é possível identificar que tais procedimentos, embora consistam em estratégias decisivas para o processo de institucionalização do SUAS, nem sempre são incorporados pelos gestores, seja no nível estratégico, representado pelo nível central; seja no nível tático, que compreende as dez Coordenadorias de Assistência Social; ou seja no nível operacional representado pelas unidades que executam a política.

Isso significa que, particularmente, do ponto de vista organizacional, a qualidade do trabalho pode ser comprometida. À medida que não se confere especial destaque à inclusão de estratégias que no seu arcabouço referenciem o planejamento enquanto norteador das ações, presume-se que são reduzidas as possibilidades de monitoramento e avaliação.

Ampliando a análise aqui proposta, de antemão, cabe-nos reconhecer que no caso brasileiro ainda não foram nutridas as condições favoráveis para integrar, de fato, monitoramento e avaliação, a função de planejamento e a gestão governamental que devem estar voltadas para a concepção de Administração Pública transparente focada nos resultados (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006). Em outros termos, é preciso atentarmos que estamos vivenciando um período de transição, o SUAS enquanto produto de um processo histórico deve ser compreendido na sua dinamicidade, carecendo de ajustes constantes.

Nessa linha de raciocínio, ao tratarem de elementos como planejamento, informação, monitoramento e avaliação, os entrevistados sinalizam que a “lógica da produtividade”, engendra um movimento de tornar a prática profissional, muitas

vezes, em ato meramente mecânico, não havendo investimento potencial que dê sustentação a estes pilares.

Tento planejar, monitorar e avaliar todo o trabalho em conjunto com a equipe, mas não conseguimos avançar, pois o planejamento sempre foi um problema. A conjuntura em que vivemos, nos demanda constantemente o alcance de metas. Assim, o que planejo para o dia, pode sofrer alteração. Sei que o planejamento é dinâmico, porém não deve ser coibido pelas emergências cotidianas [...] No meu entendimento precisamos também de um sistema de informação que seja eficaz (Entrevistado “Interdisciplinaridade”).

Entendo que planejamento, monitoramento e avaliação são importantes para o sucesso de qualquer política social [...] Sei que a função que exerço, digo de gestora, depende da realização destas tarefas básicas [...] Mas, julgo que os maiores problemas estão ligados ao não tratamento adequado destes pontos [...] Avalio que estes problemas decorrem também por conta da inexistência de um sistema de informação, que a meu ver depende dentre outras coisas de tecnologias informacionais que também não dispomos (Entrevistado “Rede”).

Desse modo, os relatos aqui expressos novamente estão em conformidade com os dados quantitativos. Da mesma forma que no perfil verifica-se que planejamento, monitoramento e avaliação, embora sejam politicamente decisivos para organização do processo de trabalho, e conseqüentemente para implementação do SUAS, evidenciam uma fratura na gestão da política na SMAS. No bojo das dificuldades elencadas, devemos considerar também outros dois aspectos.

O primeiro, se refere ao fato de que estes gestores, ao serem questionados sobre as dificuldades de adoção das ferramentas gerenciais aludidas, retratarem que a dinâmica institucional pouco confere possibilidades de utilização destas ferramentas enquanto aliadas na consecução dos objetivos previstos na PNAS. Para reversão do quadro, os coordenadores salientaram que todo o processo de planejamento deve ser revisto, no nível central, abarcando as três subsecretarias, tendo em vista a dimensão estratégica⁷⁸ da política.

⁷⁸ De acordo com Licha (1999), “às funções estratégicas compete: 1) monitorar o meio ambiente/contexto organizacional, político e socioeconômico; 2) interpretar os dados sobre o meio ambiente/contexto (para identificar oportunidades de longo prazo, gerar visão de futuro, estabelecer prioridades); 3) representar a organização (promover e defender suas ações frente a grupos externos e autoridades); 4) coordenar, isto é, vincular e integrar as atividades das diversas unidades ao interior da organização; 5) planejar a organização: desenvolver e tomar decisões sobre objetivos, metas e prioridades a médio e longo prazo; escolher alternativas de ação; 6) conduzir a unidade de trabalho; transformar os planos em ações concretas” (LICHA, 1999 apud FILGUEIRAS, 2009:138).

O segundo ponto extraído dessa discussão diz respeito à lacuna existente na formação profissional destes coordenadores, (95%) assistentes sociais. Espelhados na forma expressiva com que as dificuldades inerentes ao planejamento, monitoramento e avaliação foram colocadas na primeira fase da pesquisa, identificamos que seria importante levantarmos também se estes coordenadores durante o ensino de graduação tiveram algum grau de aproximação com tais temáticas. A unanimidade das respostas demarcou limitações na formação da categoria. É interessante notar que todos os entrevistados, ex alunos de universidades públicas e privadas informaram que em momento algum da formação este debate foi priorizado, conforme ilustrado na fala a seguir.

[...] Conclui a graduação em 2004, não tem tanto tempo assim. Infelizmente os Cursos de Serviço Social priorizam um debate teórico, muitas vezes afastado da realidade sobre a qual atuamos. Planejar, monitorar e avaliar, quando debatido, era de forma muito superficial e sempre deixando claro que estas tarefas eram colocadas pela nova dinâmica do capitalismo. E o pior de tudo é que as poucas discussões sobre monitoramento sempre ressaltavam apenas o viés normatizador do capital sobre o trabalho (Entrevistado “Estratégico”).

Nesse caso, tudo indica que a conjuntura societária vigente traz repercussões para formação profissional dos assistentes sociais que precisam ser analisadas, considerando a relevância da gestão no debate das políticas sociais. Os instrumentos de gestão têm sido amplamente incorporados pelos debates sobre gestão pública. Referenciá-los na prática profissional trata-se de um imperativo da dinâmica sociopolítica, não se pode ignorar a presença destes elementos centrais no cenário de institucionalização de determinadas políticas que requerem competências⁷⁹ específicas.

⁷⁹ “[...] as competências específicas dos (as) assistentes sociais, no âmbito da política de Assistência Social, abrangem diversas dimensões interventivas, complementares e indissociáveis: uma dimensão de gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade, na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática e participativa capaz de produzir, intersetorial e interdisciplinarmente, propostas que viabilizem e potencializem a gestão em favor dos(as) cidadãos(ãs); [...] uma dimensão que se materializa na realização sistemática de estudos e pesquisas que revelem as reais condições de vida e demandas da classe trabalhadora, e possam alimentar o processo de formulação, implementação e monitoramento da política de Assistência Social” (CFESS, 2009:19).

Dito isto, é importante chamar atenção para outro aspecto comum nas falas dos entrevistados: a necessidade de avançarmos na implementação de um sistema de informação. Assistimos a introdução de múltiplas ferramentas informacionais desenvolvidas pelo governo federal, entretanto há que se questionar a divulgação e a acessibilidade destas. Levando em consideração as diferentes realidades dos municípios brasileiros, é pertinente compreendermos que gerir a política de assistência social nestas unidades administrativas representa um desafio do ponto de vista técnico e operacional.

Tomando como marco a I Conferência Nacional de Assistência Social realizada na década de 90, é cabível destacar que a implantação de um sistema oficial de informação em nível nacional se traduziu numa das deliberações desta conferência. Todavia, somente em 2004, com a PNAS o referendado assumiu, indiscutivelmente, centralidade. Discorrendo sobre o sistema, Tapajós assinala:

[...] construir um sistema de informação qualificado [...] tratada e assimilada, e portanto, qualificada, a informação pode tornar-se um componente para a produção de conhecimento, evitando o sombreamento que tanto já assinalou essa área, modificando o estoque dos saberes e, conseqüentemente, do alcance da política (TAPAJÓS, 2006, p.187).

Ora, do ponto de vista mais global, a informação ao ser compreendida como ferramenta de gestão dá suporte às atividades de planejamento nas dimensões técnica e financeira, à publicização dos diagnósticos produzidos, à coordenação das atividades e ao monitoramento e avaliação dos programas, projetos e serviços socioassistenciais. Nessa direção, Jannuzzi (2011), no artigo intitulado *“Monitoramento analítico como Ferramenta para o aprimoramento da Gestão de Programas Sociais”* sinaliza:

[..] é preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre o caos informacional, potencialmente gerado pela estruturação de sistemas de monitoramento construídos de baixo para cima [...] e a pobreza analítica das propostas desenvolvidas de cima para baixo (JANNUZZI, 2011:50).

Estabelecendo um paralelo entre os argumentos colocados pelo autor com os dilemas vivenciados pelos gestores dos CRAS, é preciso reconhecermos primeiramente que os problemas oriundos da ausência de informação, monitoramento e avaliação, são entraves que perpassam não somente a gestão da assistência social na cidade do Rio de Janeiro, mas os demais municípios e estados.

É evidente que aqui estes aspectos possuem uma configuração diferenciada, tendo em vista a realidade e a estrutura organizacional da SMAS. Retornando a linha de raciocínio do autor, o denominado “caos informacional” prejudica a mensuração da eficácia e eficiência da política. Dessa forma, ao questionar os sistemas de monitoramento construídos a partir do nível operacional, perpassando do nível tático ao estratégico, observamos que suas colocações estão de acordo com os relatos dos entrevistados ao sinalizarem que as práticas de monitoramento e avaliação devem ser fomentadas pelo nível central da SMAS.

Por outro lado, Jannuzzi também nos alerta acerca da “*pobreza analítica das propostas desenvolvidas de cima para baixo*” (idem). Eis aí, a nosso ver, uma atuação política preponderante. Direcionamentos historicamente elaborados dentro dos gabinetes dos níveis estratégicos da gestão, que nem sempre se pautam no conhecimento apurado da realidade. Verificamos uma questão implícita nas considerações aludidas, ou seja, é inegável o fato de que os gestores ligados ao nível estratégico muitas vezes não possuem um conhecimento e/ou experiência que subsidie sua prática atual. Dessa forma, suas escolhas nem sempre são apropriadas para condução da política no nível macro, devido à ausência de condições técnicas que favoreçam a análise dos impactos de suas ações no nível micro.

Por sua vez, num movimento germinador de uma nova cultura gerencial há que se levar em consideração que desde 2009, cumprindo os requisitos e responsabilidades de município de gestão plena, conforme estabelecido pela NOB SUAS/2005, a SMAS conta na sua estrutura organizacional com uma Coordenadoria Geral de Desenvolvimento, Monitoramento e Avaliação – CMDA. De acordo com NOB, os municípios de gestão plena devem “*Instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal*” (NOB SUAS/2005:28). Atendendo a esta diretriz, compete a Coordenadoria as seguintes atribuições:

- Coordenar os sistemas circulares de gerenciamento das informações e dados, detectados e registrados de forma georeferenciada, relacionados com as situações de exclusão e vulnerabilidade sociais, identificados pelas equipes executoras nas unidades de referência da implementação da Política de Assistência Social;
- Identificar indicadores que possam ser utilizados como descritores de situações que necessitem ser alteradas ou mudadas em suas condicionantes, com vistas a reconhecer as desigualdades nas Áreas Programáticas da Cidade;

- Agir como fornecedora de subsídios aos agentes da assistência, auxiliando os gestores nas tomadas de decisões quanto à implementação mais eficaz das ações substantivas do Órgão (Decreto Municipal nº 34.082, de 04 de julho de 2011).

Nesses termos, a atuação da Coordenadoria traz referências fundamentais para a gestão da assistência social no município, apresentando informações sintetizadas em forma de indicadores que subsidiam o ciclo de planejamento, elaboração, execução e revisão do Plano Municipal Plurianual de Assistência Social⁸⁰. Embora reconhecendo a significativa importância do referido setor, percebemos que há necessidade da criação de mecanismos que favoreçam o estreitamento deste para com os gestores, principalmente àqueles responsáveis pela gestão da proteção social básica nos territórios, por exercerem a função de coordenar a vigilância socioassistencial.

Nessa perspectiva, considerando as vicissitudes de ordem institucional da secretaria na conformação do SIMAV - Sistema de Monitoramento, Avaliação e Vigilância Socioassistencial, é pertinente sublinhar que a produção existente, é de suma importância para estruturação e dinamização da gestão do SUAS, principalmente no que tange a construção de indicadores. Contudo, a emergência desse sistema requer reestruturação organizacional, onde defrontamos com o seguinte dilema: a imprescindibilidade de facilitar o acesso de forma orientada aos indicadores disponíveis, que deveriam organizar-se de acordo com os níveis de intervenção dos gestores. No caso específico deste estudo, não estamos propondo uma separação das informações por níveis gerenciais e nível central, CAS e CRAS, e sim um mecanismo de socialização das mesmas, a fim de que cada gestor possa se apropriar das informações necessárias para consecução do seu trabalho.

Paradoxalmente, embora reconheçamos a importância do sistema de informação, enquanto mecanismo capaz de promover a apropriação e reelaboração de estratégias interventivas, o cenário atual confirma a suposição de que ainda carecemos de uma comunicação interna eficaz que regule o fluxo de informações. Em síntese, podemos dizer que a política de assistência social avançou significativamente nos últimos anos no quesito tecnologia da informação, o que pode

⁸⁰ PPA 2010/2013, aprovado pela deliberação do CMAS/RJ Nº 466, de 21/12/2009. Dentre os aspectos norteadores da elaboração do referido plano destacam-se: a Estrutura Organizacional da Secretaria, Rede de Serviços Financiada e Plano Estratégico.

ser exemplificado a partir da deflagração de aplicativos ou subsistemas⁸¹ com capacidade de armazenar dados e disponibilizar informações que dinamizam a gestão da política. Entretanto, poucos gestores têm conhecimento da existência destas ferramentas, ao passo que àqueles que as conhecem nem sempre fazem uso das mesmas por diferenciados fatores, dentre eles a inexistência de um suporte de informática adequado nas unidades.

Dada a complexidade que a temática assume na gestão da assistência social no município, e suas repercussões nos diferentes níveis, é mister a estruturação de fluxos de informações na secretaria. Um exemplo que poderia ilustrar esta necessidade premente é que grande parte dos coordenadores afirmaram desconhecer os indicadores de acompanhamento dos programas, projetos e serviços socioassistenciais, dentre estes o Índice de Desenvolvimento dos CRAS – IDCRAS. Nesse caso, tudo indica que para dar concretude ao sistema de informação previsto pela NOB SUAS, precisamos avançarmos no entendimento de que este se traduz num mecanismo aliado do processo de gestão e do controle social.

Enfim, a implementação de um conjunto de medidas para consolidação do SUAS no município vem sendo afetada por objeções que perpassam a compreensão e utilização das ferramentas gerenciais elencadas até o momento. Desse modo, pesquisa quantitativa e qualitativa reiteram, a partir de constatações, a necessidade de serem revistas as desconexões existentes no interior da secretaria, para isto avaliações devem ser empreendidas, para apontar a direção a ser adotada.

3.3- O CRAS Enquanto *Locus* de Gestão Territorial

A segunda metade da década de 2000 é cenário de algumas inflexões importantes, apontando para o amadurecimento da política de assistência social na conjuntura brasileira. Creditamos o encadeamento desse processo à agenda adotada pelo governo federal na perspectiva de consolidar e efetivar direitos através

⁸¹ A Rede SUAS responsável pelo suporte a operação, financiamento e controle social do sistema, garante transparência à gestão da informação por intermédio de dois aplicativos ou subsistemas. 1) Grupo de Suporte Gerencial e Apoio à Decisão - essencial para organização do Plano de Assistência Social e efetivação do controle social, sendo constituído pelos seguintes sistemas: SUASweb, GeoSUAS, InfoSUAS, CadSUAS, SigSUAS, SICNASWEB. 2) Grupo transaccional, exclusivo para transações financeiras, fazem parte desse o grupo: SISFAF, SIAORC e SISCON.

do fomento de políticas sociais⁸². Assim, a implementação do SUAS faz-se mediante a instalação de unidades que ao atuarem na perspectiva territorial corporificam a presença do Estado no território.

Nesse sentido, há que se considerar a ampliação significativa do número de CRAS no decorrer dos últimos anos, conforme revelado pelos Censos SUAS⁸³. Expansão que inaugura uma nova identidade para a assistência social brasileira, a partir da lógica preventiva focada no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Do ponto de vista do território a emergência dessas unidades oportuniza condições essenciais para uniformização de padrões e serviços mediante a adoção de estratégias que contemplem a participação dos diferentes sujeitos no processo de institucionalização da política.

Desse modo, ao nos debruçarmos sobre a gestão dos CRAS, é preciso entendermos que nela estão implicados, de um lado, um conjunto de fatores objetivos que nos remetem a centralidade assumida pela gestão territorial em tempos de consolidação do SUAS. E por outro lado, a necessidade de decifrar os desafios colocados a este novo grupo de gestores, que emerge nos últimos anos, intitulados pela NOB RH/SUAS de Coordenadores⁸⁴ de CRAS.

A reestruturação da política em si aponta-nos para o entendimento de que a intervenção na área de abrangência do CRAS deve ser organizada para atender os objetivos previstos na PNAS. Sanches (1992), ao discorrer sobre o território justifica que este não se caracteriza apenas como produto das decisões, atuações e processos que ocorrem no seu interior. O autor enfoca a significativa importância dos elementos externos, destacando a centralidade do poder e sua capacidade de modificar o espaço.

Seguindo tais argumentos, a gestão territorial tem como objetivos: a atuação preventiva; disponibilização de serviços próximos ao local de moradia das famílias; racionalização da oferta; efetivação da referência e da contrareferência dos usuários na rede socioassistencial. Para isto, devem-se considerar as relações de poder configuradas no interior do território, assim como aquelas de ordem externa.

⁸² Ver POCHMANN, M.. *“Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula”*, In: SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

⁸³ Cumpre-nos destacar que até o momento de elaboração do presente estudo o MDS não havia divulgado os dados do Censo SUAS 2011, realizado entre os meses de setembro/2011 a jan/2012.

⁸⁴ A SMAS/RJ utiliza a nomenclatura Diretor de CRAS, termo este oriundo da estrutura dos antigos CEMASI.

Podemos ainda acrescentar que a gestão em tela reflete a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política pública e a descentralização político-administrativa. Daí a pertinência do pensamento de Putnam (2007), ao retratar que o estudo das instituições democráticas se reveste de interesse por empenhar-se na compreensão de papéis, rotinas, símbolos, assim como a influência das instituições formais na prática da política e do governo e no tecido social de uma comunidade (PUTNAM, 2007).

Para os entrevistados, gerir estas unidades pressupõe conhecer o território, as famílias com suas necessidades e potencialidades, situações adversas de risco e vulnerabilidade social. De outro modo, em determinadas apreciações identificamos a *“tendência de todo pensamento burocrático”* em *“converter todos os problemas de política em problemas de administração”* (MANNHEIM, 1972:143).

O funcionário deixa de ver que, por trás de cada lei promulgada, se encontram os interesses socialmente articulados e as *Weltanschauungen* [visões-de-mundo] de um grupo social específico. [...] Considera a revolução um acontecimento sinistro dentro de um sistema de outra forma ordenado, e não a expressão viva de forças sociais fundamentais de que dependem a existência, a preservação e o desenvolvimento da sociedade (MANNHEIM, 1972: 144).

Assim, o entendimento dos coordenadores acerca da temática gestão da política de assistência social nos territórios, muitas vezes, encontra-se assentado na prerrogativa de que as estratégias por eles adotadas são comprometidas, rotineiramente, pelos entraves de ordem administrativa da SMAS. Isso significa que as análises desses profissionais nem sempre fazem a conexão com outros aspectos de ordem conjuntural, colocações estas que sublinham o exposto anteriormente por Mannheim. Ocorre, porém, que outros gestores fazem um movimento oposto, articulando que o quadro atual da gestão reflete divergências de concepções dos diversos atores da administração pública, ressaltando que a direção dada pelo município à política de assistência social é produto de múltiplos interesses tecidos na arena política.

[...] Cada gestor, no caso o Prefeito, foca sua administração em determinados pontos. Seguindo a mesma linha, os secretários de cada pasta, tendem a fazer o mesmo. Houve gestão que a prioridade era o Programa Bolsa Família, não que tenha perdido a centralidade, mas passado o momento de euforia em que o município era um dos pilotos para implementação do programa e que os números nos colocavam no patamar diferenciado no cenário brasileiro, com a mudança de secretário em 2009 esse quadro foi alterado. O problema do crack assolando a cidade fez com que a gestão procurasse encontrar algumas formas de intervenção na tentativa de solucionar o problema. Há um ano a agenda da SMAS se modificou novamente com o Cartão Família Carioca que confirma a tendência dos programas de transferência de renda no país, sendo um programa municipal (Entrevistado “Planejamento”).

Ao serem questionados sobre a organização do trabalho no território, os gestores sinalizam as particularidades de cada CRAS. Inegavelmente, percebemos que os entrevistados, mesmo àqueles que estejam exercendo a função de coordenador há pouco tempo conhecem a realidade onde atuam. Nesse sentido, levantam aspectos como a interação e grau de legitimidade das associações de moradores com a comunidade; os processos de negociação existentes no território; as formas de organização da economia local; as configurações de ordem habitacional: invasões, áreas de risco, dentre outras; os níveis de participação popular; as tensões e riscos sociais permanentes; as localidades com maiores índices de vulnerabilidade. Um elemento comum nas falas dos entrevistados, que já foi levantado no presente estudo, é o entendimento acerca da importância da Vigilância Socioassistencial.

Organizo o trabalho na unidade tentando minimamente atuar dentro da lógica de Vigilância Socioassistencial. Conceito complexo adotado pela PNAS que deve estruturar nossas ações no território, visando à prevenção de riscos. Mas avalio que perseguir este objetivo diariamente com a equipe, significa também refletir sobre as especificidades dos casos de violação de direitos, de fragilização dos vínculos familiares, do contexto do território. Tento avançar nessa discussão, mas encontro muitas dificuldades porque a equipe técnica nem sempre demonstra interesse em discutir estas questões (Entrevistado “Interdisciplinaridade”).

Desde a inauguração do CRAS fizemos a distribuição das comunidades que constituem nosso território pelo quantitativo de profissionais que compõe a equipe. Assim cada um atua dentro da comunidade de referência. Esta divisão faz com que todos tenham um diagnóstico das áreas que são responsáveis. Não estou reproduzindo a lógica de “cada um no seu quadrado”, não é isto, mas optei por essa forma de organização porque além de ser melhor para o nosso trabalho é melhor para as famílias que sabem que têm uma equipe de referência para sua área. Além disso é uma boa forma de fazer a tão propagada Vigilância Socioassistencial (Entrevistado “Intersetorial”).

Contraditoriamente, levando em consideração as dificuldades de planejar e monitorar, destacadas demasiadamente, e outrora discutidas, há de se convir que o debate acerca da Vigilância Socioassistencial, embora destacado, ainda é incipiente. Partimos da premissa de que a conformação da vigilância está diretamente ligada à utilização adequada das principais ferramentas de gestão, vinculando-se a reestruturação das múltiplas dimensões do processo de trabalho nos CRAS. Para tanto, faz-se necessário reafirmar que o olhar sobre o território deve ser mediado por elementos e instrumentos que direcionem da forma mais apropriada à adoção de mecanismos capazes de articular, mobilizar e catalizar efeitos positivos para gestão da política de assistência social nesses espaços. Pois como afirma Koga (2003):

A interdependência das políticas setoriais se faz notar quando se atua a partir de territórios específicos, pois ele registra o mesmo espaço, as mesmas pessoas, a mesma realidade em questão. A totalidade do cotidiano vem à tona e exige da ação governamental ações igualmente totalizantes (KOGA, 2003:242).

As reflexões desenvolvidas em torno da gestão da Proteção Social Básica nos territórios, indicam, também, conforme relatos dos entrevistados, para a participação das equipes dos CRAS na definição das estratégias que visam dinamizá-la, assim como os serviços ofertados. Esse processo permite que os trabalhadores do SUAS, mesmo àqueles que não estejam exercendo a função de gestão se comprometam.

Dessa maneira, a “corresponsabilidade” e comprometimento da equipe se constituem em elementos importantíssimos na moldagem da gestão pública nesses espaços complexos e dinâmicos. Ao lado desse aspecto, os gestores, sobretudo àqueles que exercem a função há mais anos, salientaram descontentamento por não contarem mais com a figura do assessor, cargo este existente na estrutura da SMAS até 2004, época em que os equipamentos ainda eram denominados de CEMASI. Na realidade, os entrevistados questionam que o momento vivenciado pela política de assistência social no país, e em especial no município do Rio de Janeiro, triplicou suas demandas e requisições se comparado aos anos que antecedia ao SUAS, sendo necessária a figura de um assessor.

Particularmente, no caso da gestão dos CRAS, os coordenadores também destacam que embora haja um comprometimento de grande parte da equipe técnica na organização e desenvolvimento do trabalho, nas questões afetas às decisões mais amplas, embora seja importante a participação dos múltiplos atores envolvidos

no processo de trabalho, é perceptível um movimento de retração por parte dos outros profissionais, sob a alegação de que é responsabilidade exclusiva do gestor lidar com estas situações, haja vista a função gratificada por ele desempenhada. Ao considerarmos estas colocações percebemos que o comprometimento da equipe no trato da gestão, em alguns casos pode ser residual. É evidente que no interior dessas colocações estão implícitos outros elementos como o grau de entrosamento do gestor para com a equipe, sua capacidade de delegar poderes, o compartilhamento de informações, a aptidão de assumir responsabilidades, dentre outros.

3.3.1- Tríade da Gestão Territorial: rede, articulação intersetorial e busca ativa

Ampliando o debate acerca da gestão territorial da proteção social básica, é relevante fazermos menção a três ações que atravessam a dinâmica dos CRAS: articulação da rede socioassistencial, a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, que têm implicado no redirecionamento da proposta metodológica adotada pelos gestores em conjunto com as equipes, vistas à operacionalização do SUAS. Um breve balanço das produções teóricas que contemplem tais temáticas, revela-nos a riqueza, criatividade, importância e, simultaneamente, os desafios imputados por essa nova lógica de atuação.

Nesses termos, a proposta aqui não é realizarmos uma análise profunda das referidas ações. Interessa-nos conectar a tematização dos novos arranjos de articulação da rede socioassistencial e a centralidade assumida por estes no cotidiano dos coordenadores dos CRAS, os responsáveis pela articulação da rede no território, cabendo-lhes gerenciá-la de forma coordenada. Por sua vez, o universo empírico revelou que na ótica dos entrevistados o gerenciamento da rede se traduz num desafio, exigindo-lhes competências diferenciadas, mas representa também um canal de abertura de possibilidades para a gestão.

Ao avaliarem a articulação da rede socioassistencial, sinalizam que mudanças significativas foram impressas no território, nos últimos cinco anos. Complementando ainda que os novos parâmetros de estruturação desta rede se constituem em mecanismos estratégicos de viabilização da vigilância socioassistencial. Com base nos relatos dos entrevistados, é possível identificar

também, que a compreensão acerca da temática envolve o entendimento da nova relação público/privado.

A primazia do Estado na condução da política não significa exclusividade. É claro que defendo a responsabilidade do Poder Público, mas ao mesmo tempo não se pode negar que propostas devem ser integradas. Não podemos fechar os olhos para a existência da rede sociassistencial privada que por sinal é histórica no cenário da proteção social brasileira. Defendo que a atuação em rede no território deve ser fomentada pelo diretor do CRAS. Esta é uma atribuição minha: promover a participação e integração de todos os atores no território [...] Bimestralmente fazemos uma reunião com a nossa rede, é o momento que os diretores das escolas da área participam, as equipes de PSF, as associações de moradores, contamos também com a presença das instituições privadas [...] Acho que é um caminho para vencermos a sobreposição de ações e a fragmentação na área (Entrevistado “Interdisciplinaridade”).

Quando se examina o fragmento acima, é possível nos remetermos às colocações tecidas por Carvalho (2010), ao pontuar que a ação em rede modifica a arquitetura da gestão pública tradicional. Na leitura da autora dinamizar a rede trata-se de uma nova demanda posta aos gestores, requerendo habilidade comunicativa e relacional, que devem ser fundadas numa perspectiva de multidimensionalidade.

Por outro lado, quanto às estratégias utilizadas para a promoção da articulação da rede, parece-nos que dentre as alternativas adotadas pelos coordenadores sobressaem-se as reuniões realizadas no território. Considerando o disposto nas Orientações Técnicas da Proteção Social Básica do SUAS que o CRAS se configura como “*ponto focal da rede socioassistencial territorial local*” é pertinente insistir na adoção de outras medidas. Em poucas palavras: se, na emergência de pautar as ações em rede é imperioso [...] *abrir-se para acolher a participação de várias políticas públicas setoriais; derrubar limites de serviços que agem isoladamente; incluir a participação da comunidade e famílias* (GONÇALVES; GUARÁ, 2010:12), percebemos que o coordenador deve promover a participação efetiva dessa rede nas atividades desenvolvidas pelo CRAS.

Há uma série de razões a que se pode creditar que os índices de integração da rede ainda carecem de investimentos. O pano de fundo dessa constatação assenta-se nos relatos, que ao avaliarem o grau de articulação no território, em sua maioria, atribuem o conceito “sete”, destacando também que a melhoria dos níveis de articulação, supõe o estabelecimento de fluxos entre o CRAS e demais órgãos na busca de convergência de ações. No caso do município do Rio de Janeiro há um

movimento de articulação gestado anteriormente ao processo de implementação do SUAS, especificidade que o coloca num patamar diferenciado dos demais municípios, pois esta não é a realidade do conjunto das cidades brasileiras.

Estes traços que diferenciam a condução da política de assistência social na metrópole, nos permitem também atentarmos para outro ponto: a reestruturação dos canais de fortalecimento do trabalho em rede ocorrerá se ancorado num processo que divulgue a identidade dos CRAS enquanto “*portas de entrada do SUAS*”. Pouco é feito no sentido de tornar claro para os indivíduos e famílias que acessam estas unidades seus objetivos. Do mesmo modo, tal situação ocorre com as instituições que constituem a rede local, que muitas vezes desconhecem o trabalho desenvolvido pelo CRAS na área.

Vale lembrar que para legitimidade do exercício da referência e contrareferência, é necessária a definição de fluxos de procedimentos e encaminhamentos entre os eixos de proteção social básica e especial, sendo de competência do gestor garantir o funcionamento destes. Para isto, salientamos que o CRAS deve se destacar no processo de interdependência organizacional de articulação e manutenção da rede. O eixo irradiador dessas análises encontra fundamento nos estudos de Gonçalves (1991) que sintetiza algumas prioridades sobre as quais o processo de interdependência organizacional em rede deve estar assentado.

[...] o papel institucional: organização de referência que garante identidade e legitimidade institucional; o papel facilitador/articulador: técnicos encarregados de informar sobre o que está acontecendo e facilitar a socialização do conhecimento e da informação; o papel coordenador/gestor: que deve garantir congruência das prioridades entre a decisão e a ação; o papel operacional: que procura garantir “conectividade” entre os processos, produtos (GONÇALVES, 1991: 07-10).

Por todas as considerações arroladas pelo autor, partimos do pressuposto que ao se configurar no nível operacional da gestão da política, onde se desenvolve a referência e contrareferência, a dimensão articuladora do CRAS deve ser fortalecida e garantida. Por sua vez, a gestão destas unidades nos remete aos três papéis elencados pelo autor anteriormente: o institucional, o de coordenador/gestor e o operacional, devendo permanecer articulados, caso contrário, a gestão ficará comprometida. Entretanto, aqui é imperioso à socialização das informações, haja vista que a rede é um processo de ação coletiva mediado pela relação entre Estado e Sociedade.

Quando indagados sobre a existência de instâncias que favoreçam as práticas intersetoriais, os gestores destacaram sua participação e das equipes nas reuniões de Comissão Local, espaços que congregam as diversas políticas públicas⁸⁵ do território de abrangência da unidade. O estudo identificou, ainda, que as coordenações de CRAS de determinadas áreas avançam em medida diferenciada no que tange à intervenção intersetorial, o que de certa forma potencializa e amplia o desempenho da política na localidade. Tal situação é decorrente de variados aspectos: histórico de existência de canais de participação coletiva; capacidade instalada de ação deliberativa; grau de organização das demais políticas públicas do território, dentre outros.

Mais substantivamente é oportuno salientar o fato de que a introdução de alguns temas na agenda social do governo federal vem contribuindo para uma maior articulação das políticas públicas nos últimos anos. De acordo com alguns entrevistados, o Programa de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e o Projeto Mulheres da Paz vem possibilitando a construção da intersectorialidade.

Alguns gestores ao elencarem exemplos de práticas intersetoriais, ainda permanecem focados no Programa Bolsa Família, sem fazer alusão a outras iniciativas. Este quadro corrobora o apresentado na Pesquisa⁸⁶ “*O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*”, o estudo identifica que na maioria dos municípios estudados:

[...] planejamento e ações intersetoriais são processos em lenta construção, envolvem mudanças mais profundas nas instituições sociais e suas práticas e nas formas de articulação das organizações gestoras das políticas sociais (YASBECK; MESTRINER; CHIACHIO; RAICHELIS; PAZ; NERY, 2010:139).

Ainda no debate sobre gestão territorial da proteção social básica, outro ponto se reveste de fundamental importância, é o que se refere à busca ativa. Retomando os dados do perfil já apresentado no presente trabalho, percebemos que o planejamento e coordenação desse processo foram apontados de forma significativa no rol das atribuições que os gestores encontram dificuldades de executar. Na leitura dos coordenadores este tipo de intervenção assegura o conhecimento mais profundo da realidade sobre qual atuam. Destacam, no entanto, que a SMAS não

⁸⁵ De acordo com entrevistados nas reuniões de Comissão Local, a participação é maior dos representantes das políticas de assistência social, saúde, educação e habitação.

⁸⁶ Desenvolvida a partir da proposta de cooperação acadêmica, envolvendo os Programas de Pós-Graduação de três Universidades: UFMA, PUC-SP e PUC-RS.

vem se utilizando de forma adequada desta ferramenta considerada estratégica na operacionalização da vigilância socioassistencial.

Na ótica dos coordenadores, muitas vezes, a busca ativa vem sendo atrelada, sobretudo, à necessidade do cumprimento das metas, descaracterizando assim seu objetivo primeiro que é garantir à população o acesso a serviços e benefícios.

Infelizmente, busca ativa vem sendo entendida de maneira equivocada. Muitos profissionais ligam este termo simplesmente à necessidade de bater as metas do Programa Bolsa Família e do Família Carioca. Chegamos num estágio que a prática da busca ativa se transformou em procedimento desprovido de técnica. Venho discutindo muito este ponto com a equipe. Bato sempre na mesma tecla que este procedimento se bem feito, fortalece nosso trabalho à medida que nos mune informações objetivas acerca da realidade social (Entrevistado "Tático").

A questão acima exposta nos leva a crer que ao ser compelida somente pelas exigências de mensuração de resultados, a motivação dos funcionários pode decair, tendo em vista que a qualidade dos serviços prestados e as condições de viabilização desses serviços são colocadas em jogo, gerando graves distorções. Ocorre, também, que a busca ativa requer planejamento⁸⁷ e monitoramento sistemático, elementos estes que se traduzem num dos entraves na operacionalização da política de assistência social.

Avançar nesse processo requer novas estratégias de intervenção, que não estejam focadas somente no deslocamento das equipes de referência para o atendimento das famílias e usuários que estejam em descumprimento de condicionalidades. Na verdade, para legitimar e deixar claro a importância da busca ativa nos territórios, primeiramente se faz necessário o entendimento de que este processo nem sempre é sinônimo de visita domiciliar, comportando estratégias diferenciadas de intervenção tais como contatos com os demais atores da localidade, troca de informações com a rede socioassistencial, campanhas de divulgação, dentre outros.

⁸⁷ "O planejamento e execução das ações de busca ativa constituem meio estratégico para promover a articulação da oferta de serviços e benefícios, conforme concepção do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios referendado pela Resolução 17/2010 do CNAS, contudo a organização destas ações requerem a produção de informações estruturadas e a definição de fluxos de informação entre a Vigilância e as unidades prestadoras dos serviços" (MDS, 2005:4).

3.4- Principais Demandas Colocadas aos Coordenadores e Equipes de Referência

Como já assinalado no decorrer do presente estudo, o caráter de política pública afiançadora de direitos redefiniu a assistência social brasileira. Muitas indefinições e imprecisões conceituais ainda demarcam o conjunto de análises sobre a política, principalmente no trato de sua gestão, o que reflete nas práticas profissionais. De fato, considerados os avanços em aspectos como conceitos, objetivos, princípios organizativos e diretrizes, o cenário de consolidação do SUAS estabelece novas requisições aos trabalhadores diante da heterogeneidade de demandas que lhes são postas. À medida que a nova concepção de assistência social se amplia, ganhando vitalidade, os sinais de presença e/ou ausência de suas intervenções também recebem enfoque.

Assim, se, por um lado, no circuito da proteção social básica as marcas de reestruturação são mais nítidas, cabendo destaque a expansão de suas unidades públicas e a organização dos serviços direcionada pela Tipificação Nacional, por outro lado, são expressas distorções no entendimento acerca das atribuições de determinadas categorias profissionais. As equipes de referência dos CRAS são condicionadas a atuarem na direção da interdisciplinaridade, compartilhando saberes, responsabilidades, inovando nas formas de agir. Mas como quaisquer tipos de intervenção, estas práticas não estão isentas de embates, principalmente no tocante à definição de responsabilidades e competências individuais.

Posta a dinâmica sinalizada, estabelecem-se prioridades a serem cumpridas, alterando significativamente o cotidiano institucional. Apesar das diferentes demandas colocadas aos gestores dos CRAS e equipes, sobressaem-se nos relatos da pesquisa as exigências de respostas imediatas no trato da questão social, o que se configura num obstáculo ao acompanhamento sistemático da população usuária dos serviços e a lógica preventiva que a política requer.

Do ponto de vista das demandas mais recorrentes nas unidades, os depoimentos dos entrevistados sinalizam aquelas relativas a dois programas de transferência de renda, o PBF e o Família Carioca. Todavia, indicam que passada a experiência inicial do primeiro, e a centralidade por este assumida, ainda vigora certo “conformismo” por parte de determinados profissionais de que não é possível

reverter à concepção de que as ações dos CRAS não se restringem à concessão de benefícios, cadastro e recadastramento de famílias.

Por essa via, as colocações mais significativas dos coordenadores ao retratarem as demandas dos espaços sócio-institucionais reconhecem as dificuldades em torno de questões elementares como operacionalizar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF nos moldes definidos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de forma a empreender esforços para o entendimento deste serviço enquanto carro chefe do CRAS.

[...] As demandas são muito variadas, até mesmo porque os índices de vulnerabilidade são heterogêneos nos territórios do município. Percebo que todas elas estão ligadas a forma de darmos “vida” a matricialidade sociofamiliar do SUAS, porque têm uma ligação direta com o acompanhamento destas famílias. O panorama dos últimos meses de atendimento nos permite diagnosticar que aproximadamente 85% se referem ao PBF e/ou FCC. A equipe como um todo está envolvida desde os agentes comunitários, até os assistentes sociais, pedagogos, dinamizadores. Foi e está sendo complicado coordenar e monitorar estas ações, definir com a equipe o papel de cada um nesse trabalho [...] O que mais me angustia é que nem sempre conseguimos acompanhar estas famílias da melhor forma, por conta das demandas destes programas o que vem prejudicando a execução do PAIF (Entrevistado “Planejamento”).

Na verdade, o que se observa é que no detalhamento das demandas, alguns profissionais ainda não compreendem que o acompanhamento familiar do PAIF perpassa pelas ações do PBF, BPC, e do Família Carioca, do Plano Brasil sem Miséria, dentre outros. O núcleo que comporta um montante expressivo de demandas aludidas pelos entrevistados é o referente ao atendimento e acompanhamento das famílias. É preciso considerar aqui a centralidade conceitual e operacional assumida por estas, recebendo destaque a necessidade de metodologias de trabalho diferenciadas, campo ainda permeado por limitações objetivas.

Associada às demandas de acompanhamento familiar, os coordenadores destacaram que a gestão de determinados serviços e programas, como é caso daqueles mencionados anteriormente, em síntese, os remetem para os imperativos de conjugar nas intervenções aspectos como eficácia, eficiência e efetividade. Nesses termos, afirmaram que a gestão dos CRAS é impelida também por requisições da gestão pública como um todo, demandando-os o registro das informações e a fluidez na socialização destas.

Outro grupo de demandas, e que mantém interface com as demais, é o que se refere à gestão da proteção social básica nos territórios requisitando capacidades de escuta, negociação, criatividade, intervenção nas situações de complexidade. As considerações sobre este ponto adquirem características particulares na cidade do Rio de Janeiro devido à realidade adversa dos territórios onde se encontram localizados os CRAS, muitos em áreas de extremo risco social⁸⁸. Conforme descreve o coordenador abaixo.

Para gerir serviços sociassistenciais nos territórios de nosso município é preciso que o gestor tenha duas grandes competências: a de negociar com os atores que constituem o território e de intermediar conflitos. Esclarecer para determinados grupos os objetivos de nossa intervenção não é tarefa nada fácil e que pode se traduzir em risco para nossas vidas (Entrevistado “Avaliação”).

Os entrevistados problematizaram como demanda a necessidade de incorporar as prerrogativas da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, garantindo o acesso da população aos serviços de proteção social básica e o alcance dos resultados previstos para cada ação conforme descrito no documento referenciado.

Tipificar os serviços foi um ganho imensurável, a matriz padronizada da Tipificação é um dos estágios mais avançados que a política já alcançou. Contudo não se pode negar que nossas demandas aumentaram com a necessidade de colocar em prática o que a resolução estabelece, principalmente nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Entrevistado “Busca Ativa”).

Relativamente permanece o desafio de repensar as formas de intervenção no CRAS como um todo, articulando o PAIF com as demais ações, a partir de metodologias de trabalho que garantam a permanência dos usuários nos serviços, merecendo destaque os de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. É possível, assim, admitirmos que os grupos constituem-se numa *“rede de vínculos, comunicação e poder e o que faz a diferença entre eles é justamente a forma como organizam tais vínculos”* (MDS, 2006:38). As orientações postas pela Tipificação no trato do trabalho grupal incidem na dinâmica dos CRAS. Os profissionais reconhecem a riqueza e possibilidades desse tipo de intervenção, salientam que tais

⁸⁸ Ver SILVA, V. P. Violência, Criminalidade e Direitos Humanos: dilemas para intervenção profissional nos CRAS - Centros de Referência da Assistência Social nas metrópoles brasileiras. In: XVI Encontro Nacional de Psicologia Social da ABRAPSO, Recife, Brasil, 2011.

práticas ainda carecem de elementos como criatividade, planejamento adequado e precisão nos objetivos a serem alcançados nessas atividades.

Atendo-nos às demandas expostas anteriormente, que refratam na gestão da proteção social básica no município, é notável que os sujeitos da pesquisa possuem um olhar crítico sobre direcionamentos específicos na condução de algumas ações, principalmente naquelas concernentes aos dois programas de transferência de renda sinalizados. Os profissionais ressaltaram que a heterogeneidade de demandas é consoante com as atribuições colocadas pelas Orientações Técnicas para a Proteção Social Básica. Este ponto nos interessa particularmente, pois percebemos que a leitura destes, nem sempre está fadada à crítica pela crítica, e sim no entendimento de que as atribuições emanadas pelas normativas que regem a assistência social são conformadas por uma dinâmica macro da gestão pública.

Foram recorrentes as análises de gestores que transitavam em torno do seguinte núcleo comum: de que as demandas fazem parte do processo de trabalho de qualquer instituição, cabendo-lhes aqueles que detêm o poder decisório darem um direcionamento adequado. Outro elemento ressaltado, é o fato de que o atendimento a estas demandas deve nortear-se por princípios básicos de planejamento organizacional que se trata de uma das maiores lacunas no âmbito da SMAS.

Com base nas declarações dos entrevistados, ainda no rol das demandas, outra peculiaridade que atravessa a competência gerencial destes gestores na contemporaneidade, é a que se refere à gestão do trabalho que se configura num ponto decisivo no debate da assistência social, à medida que garante legitimidade ao processo de gestão, interferindo no sucesso e/ou fracasso da política.

Na conjuntura de ampliação das equipes técnicas dos CRAS e do reconhecimento de “*outras categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais das funções essenciais de gestão do SUAS*”⁸⁹, cabe-nos salientar a importância de tratarmos questões inerentes a gestão do trabalho. Retomando os dados do perfil, observamos que (48%) dos gestores afirmaram possuir experiência de coordenação de equipes. Quando indagados na pesquisa qualitativa sobre este aspecto, a maioria validou as declarações anteriores. Entretanto, ao referirem-se à coordenação das equipes, sinalizaram por intermédio

⁸⁹ Resolução do CNAS Nº 17, de 20 de junho de 2011.

de gestos e falas, que realizar a gestão de pessoas no âmbito da unidade vem se tornando um dilema.

Há cerca de um ano coordenar equipe se tornou mais difícil. A ampliação do número de profissionais sem sombra de dúvidas é um ganho inestimável. Dentre os contratados temos psicólogos, pedagogos, dinamizadores, categorias estas que não compunham o trabalho da unidade anteriormente. Mas, há que se levar em consideração que este aumento também incidiu no atravessamento da dinâmica das relações de trabalho. Gerir pessoas nesse contexto, requer de nós diretores de CRAS uma capacidade imensa de negociação e intermediação de conflitos. É preciso deixar claro o que compete, e o que não compete a cada profissional [...] Nem todos possuem a mesma capacidade técnica. Observo que em muitas situações o grau de compromisso destes trabalhadores é diferente dependendo do vínculo empregatício. Muitas são as relações de poder existente no interior de qualquer instituição, e a SMAS não foge a regra, mas nem todos profissionais fazem a leitura do que convém e do que não convém, questionando muitas vezes coisas que fogem do meu patamar de resolução (Entrevistado “Planejamento”).

Ainda que pesem os diferentes direcionamentos políticos e a posição assumida pelos diversos atores no contexto institucional da SMAS, o relato apresentado anteriormente traz indicações claras da dimensão política da atuação dos coordenadores dos CRAS. Nessa mesma linha de argumentação, reiteramos que qualquer estrutura institucional é mediada por conhecimentos, habilidades e condutas gerenciais que expressam motivações, regras e jogos de poder, ainda que nem sempre explicitados no cotidiano das unidades. Do ponto de vista sociopolítico, é necessário atentar que a função gerencial implica coordenação, integração e compartilhamento de decisões.

Enquanto instrumento normativo a NOB RH/SUAS sinaliza que “*do ponto de vista da gestão do trabalho, a coordenação do CRAS fomenta o trabalho articulado entre os profissionais, estimulando a troca de conhecimentos e a produção de novos saberes*” (MDS, 2011:33)⁹⁰. Ainda nas considerações do gestor supracitado, ao estabelecermos um paralelo com a realidade da composição dos quadros profissionais do SUAS, é preciso atentar para três aspectos: as disparidades dos estados e municípios, diversidade de áreas de formação e as defasagens teóricas e técnicas (RAICHELIS, 2010:761).

Na mesma direção, outros relatos da pesquisa empírica também reiteram que mudanças devem ser empreendidas pela SMAS na reversão do quadro da gestão do trabalho em vigor. Assim, foi destacado que o novo estágio do SUAS deve

⁹⁰ NOB RH/SUAS: anotada e comentada, publicação da Secretaria Nacional de Assistência Social / 2011.

adequar perfis e funções numa perspectiva de gestão democrática que prime pela qualificação do trabalho e pela garantia dos direitos dos trabalhadores. É interessante notar que mesmo aqueles gestores que já possuíam uma experiência prévia no trato da coordenação de equipes, expuseram que um dos diferenciais do estágio vigente da política de assistencial social é gerir, e ao mesmo tempo, humanizar as relações no território com os usuários dos serviços sem perder de vista a necessidade de humanizar primeiramente as relações de trabalho nas unidades. Por fim, na esteira dos relatos dos coordenadores do CRAS acerca da gestão do trabalho estão expressas as dinâmicas institucionais dessas unidades com sua multiplicidade de desafios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, o debate teórico produzido no trabalho em tela contemplou um breve histórico da proteção social brasileira não contributiva, à luz de dois marcos regulatórios balizares: a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. A última, gestada no início dos anos 90, na efervescência do debate em torno da reestruturação do papel do Estado, somente após nove anos, teve enfim, expressas as possibilidades efetivas de materialização de suas diretrizes na PNAS.

Em linhas gerais, ao examinamos o reordenamento institucional introduzido pelo SUAS, percebemos que a construção do sistema deve ser compreendida sob o foco do processo histórico. Por outro lado, a nova modalidade de organização e gestão da política requer, fundamentalmente, a integração de elementos como descentralização, cofinanciamento, participação da sociedade civil e atuação intersetorial.

Com base nos eixos estruturantes do SUAS, colocamos em relevo a descentralização político-administrativa e o componente territorial, haja vista que a gestão nos territórios se constituiu objeto do estudo. Paralelamente, realçamos a gestão do trabalho, por entendermos que o debate é central para avançarmos em direção da qualidade dos serviços prestados aos usuários da política.

Entendida como constituinte do núcleo temático do estudo em tela, a proteção social básica foi delineada, a partir das unidades que operacionalizam os seus serviços nos territórios, “*as portas de entrada do SUAS*”: os CRAS. Nesses termos, elencamos alguns pontos a respeito desses equipamentos: conceitos, atribuições e funções; panorama das unidades de acordo com os dados do Censo SUAS 2010; o Índice de Desenvolvimento dos CRAS – IDCRAS; equipes de referência, dentre outros.

É dentro desse contexto de implementação do SUAS que são operadas alterações na estrutura institucional da SMAS, diante da necessidade de adequação da nova lógica de gestão da assistência social. Dado que esse processo desenvolve-se no bojo das alterações da administração pública, argumentamos que as estratégias de enfrentamento da questão social, adotadas pelo município, em consonância com o panorama da gestão pública brasileira, vêm priorizando a gestão por resultados, muitas vezes de forma equivocada, modificando profundamente as

estruturas e a dinâmica de funcionamento das unidades, principalmente no que se refere aos processos e rotinas do cotidiano profissional.

Com base no referencial teórico utilizado, registramos que a gestão dos CRAS no *lócus* de estudo é mediada por dicotomias de diversas naturezas. À medida que as transformações movem-se no interior dessas unidades, se reproduz o ciclo de incertezas e rotinizações, por meio do qual os profissionais são impelidos a se adequarem aos parâmetros da agenda governamental.

Com efeito, é pertinente sinalizar que durante o estudo, realizou-se um esforço contínuo de estabelecermos um paralelo entre os dados quantitativos, levantados na primeira fase da pesquisa, com os dados qualitativos extraídos das entrevistas em profundidade com dez coordenadores de CRAS. A pesquisa, ao traçar o perfil dos gestores, não teve como proposta, simplesmente, a mera caracterização dos profissionais. Partimos do pressuposto de que o levantamento nos daria indicativos para a compreensão da forma como é conduzida a gestão territorial na proteção social básica no município.

Desse modo, na análise dos questionários, ao observarmos aspectos como formação profissional, confirmamos que a gestão da referida política na cidade está a cargo, majoritariamente, dos assistentes sociais. Nesse sentido, foi possível diagnosticar algumas limitações na formação da categoria, temática que requer tratamento adequado, haja vista que capacidade técnica, competência política, habilidades no manuseio das principais ferramentas gerenciais e criatividade, são eixos fundamentais para o exercício da função de gestor.

Outro aspecto refere-se à experiência prévia desses gestores no campo da proteção social básica. Os dados reiteram que mesmo entre àqueles que se encontram na função de coordenador num período inferior a um ano - porcentagem significativa, (43%) dos consultados - a maioria já atuava neste eixo cerca de sete anos, desde sua admissão na Prefeitura do Rio de Janeiro. Em outros termos, a dita experiência, certamente vem subsidiando a metodologia e estratégias de gestão utilizadas.

Ressaltamos, outrossim, o fato de que 52% dos respondentes assinalarem que já possuíam experiência em gestão antes de assumir o cargo . Entretanto, foi constatado que dentre estes, a maioria não havia participado de qualquer tipo de qualificação destinada ao exercício das funções de gestor. Dessa forma, reconhecemos a necessidade de avançarmos na perspectiva de educação

permanente, conforme proposto pela NOB RH/SUAS. Todavia, é preciso considerarmos a dinâmica de trabalho desse público específico, que requer competências profissionais de diferentes naturezas.

Seguindo essa linha de argumentação, torna-se imperativo destacar que ao assinalarem algumas habilidades do seu perfil de gestor, sobressai-se o domínio da legislação referente à PNAS e o conhecimento acerca dos programas, projetos e serviços socioassistenciais. Na realidade, ao confrontarmos dados quantitativos e qualitativos, verificamos alguns traços dicotômicos que conformam as dimensões do perfil destes coordenadores:

a) Dimensão Técnica – A pesquisa nos possibilitou extrair elementos que nos levaram a crer que os entrevistados possuem conhecimento das principais normativas legais da política de assistência social, assim como a compreensão da lógica de funcionamento do SUAS, o que se traduz numa das condições fundamentais para o desenvolvimento do trabalho.

b) Dimensão Gerencial – No tocante a este aspecto, constatou-se que os conhecimentos e habilidades relativos à utilização das principais ferramentas gerenciais, como planejamento, monitoramento e avaliação carecem de adequações. Como vimos, uma minoria afirmou possuir estas habilidades. Ao mesmo passo, dentre as principais dificuldades expressas no desenvolvimento do processo de trabalho, novamente são evidenciadas aquelas afetas ao instrumental aludido.

c) Dimensão Política – É preciso considerar que o gestor possui um papel político nas instituições onde atua. No caso dos CRAS, a pesquisa constatou que a habilidade de negociação e intermediação de conflitos vem sendo desenvolvida de forma gradativa, a partir das estratégias de gestão territorial da proteção social básica adotadas. Dentre as quais, a dinamização da rede socioassistencial merece destaque. Contudo, de modo particular, ao nos referenciarmos à gestão do trabalho no âmbito dos CRAS, os dados evidenciaram dilemas, no que tange à condução dos diferentes pontos de vista da equipe, sobretudo mediante a ampliação do quadro de profissionais que atuam nas unidades. Os dados apresentados são indicativos de que a legitimidade do “poder” gerencial pode ser colocada em questão, à medida que nem todos coordenadores possuem a habilidade de administrar os conflitos internos da própria equipe do CRAS.

Por outro lado, a realidade empírica demonstrou que dentre os dilemas que atravessam a dinâmica da gestão destas unidades, a ausência de um fluxo de informação eficaz entre os níveis estratégico, tático e operacional vem dificultando frequentemente o direcionamento do trabalho. Da mesma forma, é preciso compreendermos que as dificuldades expressas no que tange à adoção de instrumentos como planejamento, monitoramento e avaliação perpassam o conjunto das políticas públicas no país, inviabilizando de certa forma, o sucesso das mesmas.

É consensual que a administração pública nas últimas décadas vem privilegiando aspectos como eficácia, eficiência e efetividade no seu escopo. Da mesma forma, a gestão da política de assistência social não foge a regra. No caso estudado, há um enfoque no controle dos resultados, sobretudo no alcance de metas quantitativas, denominadas pelos coordenadores como o “império da lógica da produtividade”. Todavia, torna-se imprescindível um monitoramento que contemple todo o processo empreendido para o alcance desses resultados.

Por sua vez, ao nos debruçarmos sobre o cotidiano da gestão dos CRAS no município do Rio de Janeiro, é preciso ressaltar que estas unidades materializam a presença do Estado nos territórios. Nesse sentido gerir estes espaços significa administrar os mais diferentes níveis de complexidade e as múltiplas expressões da questão social em nível local. Dessa forma, advogamos que para implementação do SUAS é fundamental dentre outros fatores o reconhecimento da importância da profissionalização dos quadros da gestão como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, L.F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In: Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.

ALMEIDA, M. H. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. São Paulo: USP, 2000. Disponível em: <www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/federalismodef.rtf>.

ANDRADE, Ilza e CLEMENTINO, Maria do Livramento. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar e SANTO JUNIOR, Orlando. As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro, Editora Revan e Observatório das Metrópoles, 2007. 239-258.

ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan, Fapesp, 2000.

BANDEIRA, P. S. As Mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais. Rio de Janeiro: UFRGS/CEDEPLAR, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo 2ª ed. Brasília: UNB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. Serviço Social e Sociedade. São Paulo:Cortez, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____.Presidência da República. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – Gestão Pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o governo Lula – Brasília SEGES, 2003

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, 2005.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Texto base apresentado à CIT no processo de revisão da NOB SUAS 2005, Brasília.

_____.Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. *Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)*. Brasília, 2006.

_____.Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 01, de 18/04/07.

_____.CapacitaSuas Volume 1 SUAS: Configurando os Eixos de Mudança / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008, 136 p.

_____.CapacitaSuas Volume 2 (2008) Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008, 120 p.

_____.CapacitaSUAS. Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1ª ed. Volume: 3, Brasília: MDS, 2008.

_____.Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____.Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 06, de 01/07/08.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).Censo SUAS 2010. Brasília, 2010.

_____.O CRAS que temos, o CRAS que queremos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Volume 1. Orientações Técnicas Metas de Desenvolvimento dos CRAS Período 2010/2011. VERSÃO PRELIMINAR NÃO DIAGRAMADA. Brasília: MDS,2010.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária. Brasília, DF: MDS Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.176 p. 23.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. NOB RH/SUAS: anotada e comentada, publicação da Secretaria Nacional de Assistência Social / 2011.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Política Nacional de Capacitação do SUAS. *Versão Preliminar*. Brasília, 2011.

_____.Presidência da República. Lei do Sistema Único de Assistência Social. Lei nº 12.435, de 06 de 2011, publicada no DOU de 07 de julho de 2011.

_____.Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Brasília:DF,2011.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Guia de orientação técnica: SUAS n. 1: proteção social básica de assistência social. Brasília, DF, 2005.

BURGOS, M. B. “Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as Políticas Públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. Um Século de Favela. Rio de Janeiro: FGV, 1999. pp.25-60.

CAMPOS, E.B. Participação como desafio e conquista. In: Cadernos de Textos da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. 1ª versão, Brasília, 2011.

CASTELLS, M. E. & BORJA, J. “As cidades como atores políticos”. *Zovos Estudos*,1996; (45): 152-166.

CASTRO, Flavio José Rodrigues. CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientação para gestores e projetistas municipais – Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. 56p.

CAVALLIERI, F. e LOPES, G.P. Índice de Desenvolvimento Social - IDS: comparando as realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro. Coleção Estudos Cariocas, RJ, Instituto Pereira Passos, edição:9, Rio de Janeiro, abril, 2008.

COLIN, D; SILVEIRA,J. Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Política Estadual de Assistência Social – SIPEAS. Cadernos SUAS – II, Curitiba, Dezembro 2007.

COSTA, Carla Bronzo Ladeira Carneiro e; DINIZ, Bruno Lazarrotti. Intervenção com foco em resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Gestão social: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p. 70-93.

COUTO, Berenice Rojas, YAZBEK, Maria Carmelita, SILVA e SILVA, Maria Ozanira, RAICHELIS, Raquel. (Org). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo:Cortez,2010.

CUNHA, E.S.M. Conselhos e Conferências: o desafio de aprimorar o controle social no SUAS. In: Cadernos de Textos da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. 1ª versão, Brasília, 2011.

DALCIN , K.C.; SANTOS, R.M. Aplicativos e Gestão do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Política Estadual de Assistência Social. Cadernos SUAS – II, Curitiba, Dezembro 2007.

DAVIDOVICH, F. MetrÓpole e TerritÓrio: metropolizaçÓo do espaço no Rio de Janeiro. In. Cadernos MetrÓpole n. 6, pp. 67-77, São Paulo, 2001.

FIATES, G. G. S. Modelos de GestÓo e GestÓo PÚblica: Livro Didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

FILGUEIRAS, C.A. Assistênci social, gestÓo e nevoeiro. In: “GestÓo social pÚblica e consolidaçÓo dos direitos sociais”, Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Belo Horizonte, 18 de maio de 2007.

FLEURY, M. T. L. Construindo o conceito de competênci. Revista de AdministraçÓo Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 4, ediçÓo especial, p.183-196, 2001.

GAETANI, F. CapacitaçÓo de recursos humanos no serviço pÚblico: problemas e impasses. BrasÍlia: ENAP, 1998.

GAETANI, F. GestÓo e avaliaçÓo de polÍticas sociais: subsÍdios para discussÓo. BrasÍlia: MARE/ENAP, 1997.

GONÇALVES, A.S; GUARÁ, I.M.F. In: Redes de ProteçÓo Social na Comunidade. Redes de proteçÓo social, 1ª. EdiçÓo, São Paulo : AssociaçÓo Fazendo HistÓria : NECA - AssociaçÓo dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

GONÇALVES, M. A. O processo de interdependênci organizacional em rede. São Paulo, FUNDAP, 1991.

HAESBAERT, R. Des-territorializaçÓo e identidade. NiterÓi-RJ: Eduff, 1997.

HELFREICH.F. A AçÓo dos Assistentes Sociais nos CRAS do MunicÍpio do Rio de Janeiro, TerritÓrio e a PolÍtica de Assistênci Social entre 2004 e 2008. In: Revista Em Pauta, v. 6, nº 24, Rio de Janeiro, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formaçÓo profissional. 2 ed. São Paulo. Cortez, 1999.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuraçÓo de um novo paradigma organizacional. Revista de AdministraçÓo PÚblica, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.

JACCOUD, Luciana. ProteçÓo social no Brasil: debates e desafios. In: ConcepçÓo e gestÓo da proteçÓo social nÓo contributiva no Brasil. BrasÍlia: MinistÓrio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, Rio de Janeiro, 1998.

JUNQUEIRA, L. A. P.. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 6, p. 35-45, Rio de Janeiro, nov./dez. 2000.

KLERING, L.R; PORSSE, M.C; GUADAGNIN, L.A. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. In: *Análise - Revista Acadêmica da FACE*, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

KOGA, D. *Medidas de cidades – entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

_____. *A política de assistência social no Brasil – a assistência social como política de proteção social*. Apostila do Projeto Políticas Públicas e Participação, Curitiba, 2007.

_____. *Cidades entre Territórios de Vida e Territórios Vividos*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano 23, n. 72, p. 23-52, nov., 2002.

LANE, Jan-Erik. *The public sector: concepts, models and approaches*. London: Sage, 1993.

LIMA, Ângela M. de L. Os Desafios para a Construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: *Gestão Social – o que há de novo?* B.H., Fundação João Pinheiro, 2004.

LOPES, M.H.C. O Tempo do SUAS. In: *Serviço Social e Sociedade* nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

MANES BARRETO, S.R. *Renúncias fiscais e organizações inscritas no CMAS/RJ: a metamorfose do fundo público*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro / UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MARINI, C. *Gestão Pública no Brasil: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda*. VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, junho 2004.

MATUS, C. (1993), *Política, Planejamento & Governo*. Brasília: IPEA.

MESA-LAGO, Carmelo. *Desarrollo social, Reforma Del Estado y de La Seguridad Social*, AL Umbral Del Siglo XXI. CEPAL: Serie Políticas Sociales, nº36, Santiago de Chile, 2000.

MINAYO, Maria C. de Sousa (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MOTA, Ana Elizabete (Org). O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A crise da Gestão Pública: do Reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de Reforma do Estado. Cadernos FUNDAP nº 21. São Paulo, 1996.

_____. Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, T. C. C. SMAS : 30 Anos Participando da História da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009. Mimeo.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os Direitos Socioassistenciais: a Universalização da Seguridade Social em Debate. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, Ano 26, n. 87, p. 5-24, jul. 2006.

PAULA, A. P. P. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Potyara A.P. A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos – Crítica aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil. Brasília, Thesaurus Editora, 1996.

_____. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. Serviço Social e Sociedade. Assistência Social e Direitos n. 77, Ano XXV, março 2004. São Paulo:Cortez.

PUTNAM. R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y.; Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Tradução: MONJARDIM, L. A. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

RAICHELIS, R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

_____. “Processos de articulação na perspectiva socioterritorial”. In: Metodologias de trabalho social. Instituto de Estudos Especiais (IEE) / PUC São Paulo. São Paulo, 2008.

_____. Gestão pública e a questão social na grande cidade. Lua Nova [online]. 2006, n.69, pp. 13-48.

RIO DE JANEIRO. Decreto Municipal nº 34.082, de 04 de julho de 2011.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 2.290, de 20 de setembro 1979.

RIO DE JANEIRO. Deliberação de CMAS nº 466, de 21/12/2009, aprova o Plano Plurianual de Assistência Social. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2010/2013.

RIO DE JANEIRO. Lei Municipal nº 3.343, de dezembro de 2001.

RIO DE JANEIRO. Lei Nº 2.262, de 16 de dezembro de 1994.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 3.743, de 6 de maio de 2004.

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. Geografía Política. Madrid: Editorial Síntesis. S.A. 1992.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados [online]. 1997, vol.40, n.3.

SANTOS, Milton. Por uma economia política da cidade. São Paulo: Hucitec/Educ, 1994.

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEASDS). São Paulo capacita CRAS. CRAS: Marcos Legais. Volume , São Paulo, 2006.

SILVA, I.G. Democracia e Participação na “Reforma” do Estado. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, V. P. Avaliação e Gestão: desafios para consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011, Maranhão, Brasil.

SOUSA, P. A. Gestão pública: desassombrando nossa história. Revista do Serviço Público Brasília 61 (4): 333-344 Out/Dez 2010.

SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, Jan./Fev. 2002.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, v.27, n.85. p. 133-141, mar. 2006.

_____. Especificidade e intersetorialidade da política de Assistência Social . In: Serviço Social & Sociedade. Assistência Social Políticas e Direitos. Nº 77. Ano XXV. São Paulo: Cortez, 2004 . 30-62.

_____. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: Concepções Fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009

_____. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. (Org). Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS. CNAS. Brasília, dez.2005.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: Serviço Social & Sociedade. Nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social: SUAS. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, Ano 24, n. 78, p. 171.

_____. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. Curso de Formação de Multiplicadores – ENAP: 2008.

_____. Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil. In: XIII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, Jan./Fev. 2002.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação no SUAS in Serviço Social e Sociedade, n.º 87, 2006.

TAVARES, G.C. O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome do Brasil*. UNESCO, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ANDRADE, Fabricio Fontes. Sistemas de proteção social e o SUAS: análise de um sistema em construção. In: *Emancipação*, Ponta Grossa, 8(1): 65-78, 2008. Disponível em <<http://www.uepg.br/emancipacao>>

YASBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANI, Geraldo. (Orgs.) *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006c.