



UNIFACS
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS (PPDGPP)

LILIANE MENDES CARNEIRO

GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS: UMA PROPOSTA DE GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JEREMOABO (BA)

Salvador
2018

LILIANE MENDES CARNEIRO

**GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS: UMA PROPOSTA DE GESTÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
JEREMOABO (BA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Gileá de Souza.

Salvador
2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador,
Laureate International Universities.

Carneiro, Liliane Mendes

Gestão matricial para resultados: uma proposta de gestão da política pública de assistência social no município de Jeremoabo (Ba)./ Liliane Mendes Carneiro. – Salvador, 2018.

143 f. : il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Gileá de Souza.

1. Gestão Pública. 2. Assistência Social. 3. Gestão Matricial para Resultados. I. Souza, José Gileá de, orient. II. Título.

CDD: 351.81

LILIANE MENDES CARNEIRO

GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS: UMA PROPOSTA DE GESTÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JEREMOABO
(BA)

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas, da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, pela seguinte banca examinadora:

José Gileá de Souza _____
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano (UNIFACS)
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Laumar Neves de Souza _____
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Karine Freitas Souza _____
Doutora em Ciências Sociais Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Salvador, 27 de fevereiro de 2018.

Nossa forma de fazer uma gestão democrática, introduzindo um novo modelo de gestão, com o envolvimento de todos, construindo e dividindo projetos, sonhos, dúvidas e sucessos, foi fundamental para atingirmos os resultados já alcançados e continua a ser essencial para ampliarmos nossas conquistas.

José Gomes Temporão
Ministro da Saúde

RESUMO

Estudo dos aspectos basilares do processo gerencial da gestão pública da assistência social no município de Jeremoabo, Bahia. O objetivo geral é apresentar um modelo de governança baseado na gestão matricial para resultados aplicável à política pública de assistência social em Jeremoabo-BA. Objetivos Específicos: caracterizar a gestão da política pública de assistência social no município; identificar os aspectos da gestão matricial para resultados aplicáveis à política pública de assistência social; e formular um modelo de gestão para resultados aplicável à política pública de Assistência Social de Jeremoabo. Metodologia: estudo histórico do período de 2013-2016, baseado em um processo de pesquisa *in loco*, de natureza qualitativa e quantitativa, do tipo exploratório e descritivo. As categorias utilizadas foram escolhidas com base nos relatos orais e entrevistas com gestores, técnicos e conselheiros da política pública municipal de assistência social do município de Jeremoabo. A pesquisa em documentações da área e a observação do objeto em estudo foram realizadas com base no compreensivismo de Max Weber. Destacam-se entre os principais resultados encontrados: o fenômeno da gestão pública e da política pública de assistência social do município em questão absorveu “a natureza da adequação racional e a conduta do homem econômico” de Marx Weber; a política pública de assistência social em Jeremoabo (BA) avançou, mas ainda se apresenta centralizadora, com sujeitos sociais que desconhecem o SUAS, bem como problemas de comunicação na rede; a sistemática de atuação é pouco gerencial; há carência por democratização e uma organização gerencial mais qualificada e sistêmica, visando alcançar as normatizações da assistência social, em especial a NOB-SUAS e a NOB/RH-SUAS, tal como também promover a Gestão do Trabalho no SUAS em uma direção de planejamento estratégico; os dados extraídos tornam válida, através da empiria, a hipótese predisposta no projeto de que a gestão da política pública de assistência social no município de Jeremoabo (BA) pode ser operacionalizada através da gestão matricial de resultados, de modo a dotar a gestão de uma institucionalidade responsável (operacional, administrativa e técnico-política) que garanta a maximização da atuação do SUAS, por meio dos aspectos gerenciais. No que diz respeito às normativas e sistematizações das ações, revelou-se que Jeremoabo está em processo de adequação condizente com o tempo e o contexto histórico que lhe é próprio, mas é sabido que a gestão aqui proposta reveste a administração pública da assistência social de noções administrativas e de operacionalidade, firmando saberes e noções estratégicas concebidas conforme uma adequação temporal, local e focalizada nos potenciais e superação dos entraves predispostos a essa política municipal de assistência social. Sugere-se, então, com amparo na pesquisa e nos estudos expostos, que seja aplicado o modelo de gestão matricial para resultados proposto neste trabalho, a fim de promover uma estrutura de governança que ultrapasse os ritos procedimentais e gere uma maior garantia de direitos a seus usuários, por meio da economia de recursos, da maximização da qualidade dos serviços e da extensão do acesso à política municipal de assistência social.

Palavras-chave: Gestão Pública. Assistência Social. Qualidade. Resultados. Gestão Matricial para Resultados.

ABSTRACT

Study of the basic aspects of the management process of public management of Social Assistance in the municipality of Jeremoabo, Bahia; The General Objective is to present a governance model based on the matrix management for results applicable to the public policy of social assistance in Jeremoabo-BA; Specific Objectives: to characterize the management of the public policy of social assistance in the municipality; to identify the aspects of the matrix management for results applicable to public social assistance policy; and to formulate a management model for results applicable to the public policy of Social Assistance of Jeremoabo). Methodology: historical study the period of 2013-2016 based on in situ research of qualitative and quantitative nature, exploratory and descriptive in which the categories used were chosen based on oral reports and interviews with managers, technicians and counselors of the municipal public policy of social assistance of the Municipality by Jeremoabo. Documentation of the area and observation of the object under study was carried out based on the comprehensivism of Max Weber. The main results found are: the phenomenon of public management and the public policy of social assistance of the municipality in question absorbed Marx Weber's "nature of rational appropriation and the conduct of the economic man"; that the Public Policy of Social Assistance in Jeremoabo (BA) has advanced, but still presents itself as centralizing, with social subjects who are not aware of SUAS, as well as there are problems of communication in the network and the system of action is not managerial; that there is a need for democratization and a more qualified and systemic management organization aiming to achieve the norms of social assistance, especially NOB-SUAS and NOB / RH-SUAS, as well as to promote Work Management in SUAS in a planning direction strategic; The data extracted makes valid, through the empiria, the hypothesis predisposed in the project that the management of the Public Policy of Social Assistance in the city of Jeremoabo (BA) can be operationalized through the matrix management of results in order to endow the management of an institutionality responsible (operational, administrative and technical-political) that guarantees the maximization of the performance of SUAS through the managerial aspects. Regarding the regulations and systematizations of the actions, it was revealed that Jeremoabo, too, is in the process of adequation in keeping with the time and historical context that belongs to him, but, it is known that the management proposed here has administrative and operative notions to the public administration of social assistance, establishing strategic knowledge and concepts in which they are designed according to a temporal, local and focused adaptation of the potentials and overcoming the obstacles predisposed to this municipal social assistance policy. We suggest, based on the research and studies so far exposed, that the matrix of results management model proposed in this work be applied in order to promote a governance structure that goes beyond procedural rites and generates a greater guarantee of rights to its users by resources, maximizing the quality of services and extending access to municipal social assistance policy.

Keywords: Public Administration. Social Assistance. Quality. Results. Matriarchal Management for Results.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Território de Identidade Semiárido do Nordeste II.....	14
Quadro 1 - Documentos consultados sobre a política de assistência social em Jeremoabo (BA) 98	
Gráfico 1 - Estrutura física da Assistência Social	100
Gráfico 2 - Estrutura Administrativa da assistência social.....	101
Gráfico 3 - Estrutura Orçamentária	102
Gráfico 4 - Sistemática dos programas, projetos e serviços executados	103
Gráfico 5 - Recursos Humanos.....	104
Gráfico 6 - Cumprimento do SUAS	106
Gráfico 7 - Relação entre os planos da assistência social, metas de alcance e processo.....	107
de avaliação e monitoramento da gestão de assistência social.....	107
Gráfico 8 - Envolvimento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	108
no processo de gestão	108
Gráfico 9 - Processo de Governança	109
Gráfico 10 - Percepção do SUAS e demais normativas na política de assistência social no âmbito da gestão local/municipal	109
Gráfico 11 - Diretrizes e princípios da LOAS.....	111
Gráfico 12 - Opinião sobre a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC) no período 2013-2016	112
Gráfico 13 - Percepção das dificuldades enfrentadas na gestão da política pública de assistência social do município de Jeremoabo	114
Gráfico 14 - Avanços na gestão da assistência social	115
Gráfico 15 - Limitações na gestão da assistência social.....	116
Gráfico 16 - Conhecimento da GMR	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número e perfil dos entrevistados.....	91
Tabela 2 - Política de assistência social	92
Tabela 3 - Entraves e desafios à política pública de assistência social de Jeremoabo	93
Tabela 4 - Potencial da política de assistência social em Jeremoabo	96

LISTA DE SIGLAS

BA	Bahia
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSC	Balanced Scorecard
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Centro POP	Centro de Referência Especializado em População de Rua
CIBs	Comissões Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social de Jeremoabo
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GMR	Gestão Matricial para Resultados
IAPs	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
NOB	Norma de Operacionalização Básica
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização Social Civil de Interesse Público
OSs	Organizações Sociais
PAEF	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PDM	Plano Diretor Municipal
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
PNAS	Política Nacional de Assistência Social

PPA	Plano Plurianual
PPAM	Plano Plurianual Municipal
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PR	Paraná
Promoex	Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
QPAP	Qualidade e Participação da Administração Pública
RH	Recursos Humanos
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAS	Superintendência de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SICON	Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades
SJDHDS	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SMASC	Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	21
1.1 DINÂMICA POLÍTICO-LEGAL: A EVOLUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	21
1.1.1 Até a década de 1940	23
1.1.2 Da década de 1950 à Constituição Federal de 1988.....	26
1.1.3 Após a Constituição Federal de 1988.....	29
1.2 TRAJETÓRIAS E GARANTIAS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	34
2 GESTÃO PÚBLICA: ENTRE O DEVER DE FAZER E A PRÁXIS NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	45
2.1 GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: HISTORICIDADE E CONTRADIÇÕES	46
2.2 PROCESSO DE GESTÃO PÚBLICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): CONCEPÇÕES NORMATIVAS, CONVENCIONADAS E DEMAIS ORIENTAÇÕES	57
3 A GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	66
3.1 CONCEPÇÃO, DESENVOLVIMENTO E OS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR).....	68
3.2 GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA E SUAS PRÁTICAS DE GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	73
3.3 ASPECTOS DA GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) APLICÁVEIS A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	77
4 ESTUDO DE CASO: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JEREMOABO (BA)	84
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) DE JEREMOABO (BA).....	85
4.2 CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	89
5 MODELO DE GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) APLICÁVEL A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JEREMOABO (BA)	118

5.1 GESTÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS CORRESPONDENTES INTERVENÇÕES BASEADAS NA GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) APLICÁVEL A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JEREMOABO (BA).....	119
5.2 ESTRATÉGIAS DE AVANÇO NA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ATRAVÉS DA GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR)	123
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	140
APÊNDICE B - QUADRO ANALÍTICO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS PROPOSTO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JEREMOABO (BA)	141

INTRODUÇÃO

Como resultado de uma formação interdisciplinar firmada num mestrado profissional, esta dissertação, enquanto exigência do Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas, sugere um estudo e, conseqüentemente, intervenção de um modelo de governança baseado na gestão matricial para resultados aplicáveis à política pública de assistência social do município de Jeremoabo (BA).

De tal modo, este trabalho apresenta um método de gestão que perceba o objeto de estudo, a gestão da assistência social, em suas multifacetadas formas e que configure a Gestão Matricial para Resultados (GMR) à realidade local e às diretrizes nacionais.

Este trabalho antevê a necessidade cabal de reorganizar a assistência social dado a carência de formas teórica e metodológica de gestão pública coerente para cumprir seu papel de modo a promover, no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma melhoria das condições de vida para todos os que carecem desta política pública.

Embora essa temática seja ampla, delimitou-se este estudo para atender a alguns objetivos específicos, a saber: caracterizar a gestão da política pública de assistência social no município de Jeremoabo (BA); identificar os aspectos da gestão matricial para resultados aplicáveis à política pública de assistência social; e propor um modelo de gestão para resultados aplicáveis à política pública de assistência social de Jeremoabo.

Assim, a presente dissertação se destina à apresentação de uma pesquisa (*in lócus*) realizada com técnicos, gestores e conselheiros municipais da política pública de assistência social no município baiano de Jeremoabo, sobre suas percepções acerca da gestão pública da política municipal de assistência social.

Do ponto de vista espacial, firma-se a análise do território geopolítico no nordeste da Bahia, especificamente no município de Jeremoabo, componente da macrorregião denominada Semiárido do Nordeste II. O recorte temporal compreende o período entre 2013 e 2016, quando entrou em vigência a Norma de Operacionalização Básica da Assistência Social (NOB/SUAS, 2012), a qual se fez aprovada com a Resolução do CNAS nº 33/2012 e publicada no Diário Oficial em 03 de janeiro de 2013.

Cabe ressaltar que o município de Jeremoabo, situa-se no nordeste baiano, aproximadamente a 370 km da capital e tem como destaque em seu aspecto geográfico o fato de estar às margens do rio Vaza-Barris. Entretanto, mesmo estando às margens do rio o clima típico de sertão se consolida.

Sendo assim, percebe-se que este município tem fragilidades que garante o

pertencimento ao território descrito como Semiárido do Nordeste II, situação que o coloca inserido no polígono da seca, tal como apresenta o mapa a seguir.

Figura 1 - Território de Identidade Semiárido do Nordeste II



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2012.

Além destes fatores apresenta-se que este território é concebido como de pequeno porte II dada sua extensão territorial ser de aproximadamente 4.627 Km², a qual tem por população uma média de 41.605 habitantes dos quais cerca de 52,4% das quais sobrevivem com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo, conforme o IBGE (2017). E sua carência se faz comprovada por via do IDH firmado em 0,547, conforme IBGE (2010).

A realidade é que, sobretudo nas últimas décadas, há intensa insatisfação com a gestão pública, conseqüentemente com a política pública de assistência social. Tal aspecto fundamenta uma primeira justificativa para a inserção dessa temática no cenário das discussões científicas, sobretudo no campo das ciências sociais, pois se refere a questões que inquietam os intelectuais, os técnicos e os políticos, suscitando preocupações, reflexões e,

sobretudo, propostas concretas para o enfrentamento do problema.

Além disso, o estudo dessa temática surge no cenário atual de discussão como uma vicissitude no campo da assistência social, pois envolve uma gestão para resultados aplicados de forma a incorporar a perspectiva crítica e histórica à dimensão do objeto – a gestão do SUAS.

Por isso, esta investigação está inserida num debate contemporâneo sobre o pensar da gestão pública e revela-se importante, sobretudo por reconhecer que uma intervenção qualitativa na gestão da política pública de assistência social garante uma considerável melhoria na qualidade de vida das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

A escolha dessa política pública se deu em função da atuação como trabalhadora da Política de Assistência Social, experiência que desencadeou uma preocupação acerca da gestão do SUAS, quanto à necessidade de qualificação dos métodos de gestão da política pública de assistência social, particularmente no município em Jeremoabo (Bahia).

Destaca-se que a escolha desse município se deu em função da atuação de atuar como assistente social desde 2008 até o presente, especificamente na Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania do município de Jeremoabo. Essa proximidade com a área possibilitou uma análise mais contextualizada da percepção do SUAS, proporcionando assim uma compreensão mais empírica do objeto estudado.

Consequentemente, este estudo intenta contribuir a variados grupos sociais – tais como: estudiosos que priorizam a melhoria das políticas públicas e das formas de gestão social; e aqueles que compõem a rede municipal da política de assistência social, sobretudo gestores, conselheiros e técnicos – por resultar em uma proposição que visa instrumentalizá-los a melhor gerenciarem o SUAS por meio da gestão matricial para resultados.

Considerando a potencialidade do SUAS e a delimitação espaço-temporal da pesquisa, a questão motivadora deste estudo se conformou na seguinte indagação: como e de que forma a governança pode ser operacionalizada na política pública de assistência social no município de Jeremoabo (BA)? Como resposta provisória a tal questionamento, partiu-se da hipótese de que a operacionalização da gestão matricial de resultados proposta pelo modelo aqui apresentado pode contribuir para a governança pública.

Essa hipótese básica, firmada a partir da literatura especializada¹, desenvolveu-se em conformidade com exemplos de políticas públicas que aplicaram esse método de gestão e

¹ Ver: Alcoforado (2009); Bassit, Blumm e Martins (2009); Cecílio, Giacomini e Roguski (1999); Gabriel, Kobinger e Caiuby (2009). Destaca-se que essa discussão será retomada de forma mais detalhada no decorrer do trabalho.

obtiveram resultados promissores, o que também pode acontecer, conforme se pressupôs, na assistência social. Além disso, mesmo se refutada tal hipótese, defende-se que o ato de repensar a gestão do SUAS já garante uma perspectiva positiva na busca pela superação dos entraves que se apresentam.

Esta dissertação, então, instrumentaliza a gestão da política pública de assistência social, de modo a fornecer subsídios para uma intervenção prática na gestão operacional do SUAS e viabilizar resultados correspondentes aos desígnios dessa política.

Quanto aos aspectos metodológicos, optou-se inicialmente pela pesquisa de nível exploratória e, posteriormente, de abordagem descritiva. Para tanto, o estudo compreende as categorias *gestão*, *governança*, *política pública* e *assistência social*, concebidas sob a lógica de variedades de recursos metodológicos.

Nesse sentido, foram combinados métodos (método compreensivista e o método hipotético-dedutivo) e técnica (estudo de caso, relato oral, entrevistas, análise documental e bibliográfica), que podem contribuir para a compreensão da gestão da política pública de assistência social, de modo a fornecer maior consistência na análise dos dados sobre as categorias *gestão pública*, *governança*, *política pública* e *assistência social* e, assim, esclarecer e fornecer uma visão geral do fato pela descoberta da verdade por trás dos fatos em que se dá a complexa realidade tal como Gil (1999) concebe esse tipo de pesquisa.

A partir daí a escolha metodológica, tal como no projeto de pesquisa, firmou-se primordialmente no caminho compreensivista, delineado por Max Weber, e, sequencialmente, baseando-se no método hipotético-dedutivo.

A metodologia compreensivista empregada corresponde a procedimentos abrangentes que capturam a realidade concebendo a partir das ações individuais para compreender o todo da ação humana, sendo assim se amolda à dinâmica intrínseca ao objeto de estudo. De acordo com Cohn (1997, p.7): “Trata-se de recurso metodológico para ensejar a orientação do cientista no interior da inesgotável variedade de fenômenos observáveis na vida social”.

É necessário assinalar que a aplicação do método compreensivista weberiano incidirá na absorção do individualismo metodológico que se funda no rigor de adequar os meios e os fins à essência da análise do objeto de estudo.

O método Weberiano utiliza do recurso do tipo ideal que compara e classifica um caso limitado frente aos fenômenos concretos, bem como sistematiza generalizações do tipo ideal em que explica os acontecimentos históricos a partir da relação causal. Nesse sentido, Oliveira (2008, p.7) expõe:

Fica evidente assim, em Weber, a perspectiva de edificação de uma ciência humana da realidade, bem distinta das ciências naturais. Isto sinaliza a correlação presente entre o objeto da sociologia compreensiva, bem como das ferramentas metodológicas para a apreensão deste objeto, clarificando a lógica presente em toda a obra weberiana, que é a de construções conceituais vinculadas a fenômenos que possam ser explicados nos próprios indivíduos.

Desse modo, o método weberiano se volta a análise das diversas dimensões que se correlacionam com o fenômeno social a partir do sujeito, firmando-se em perceber os traços fundantes desse fenômeno. Isso permite clarificar questões relevantes, necessárias à apreensão do mundo real, deixando assim o imediatismo e desvendando de modo aleatório, a partir de entrevistas, relatos orais, observações e documentos, a realidade sublimada.

Saiba-se que os sujeitos pesquisados foram os que se dispuseram a participar deste estudo, sem nenhum processo de escolha dos mesmos, até porque foi solicitado a todos os 10 conselheiros, 03 gestores e 10 técnicos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a referida contribuição. Como resultado deu-se a amostra realizada com 19 entrevistados (10 conselheiros municipais, 01 gestor e 08 técnicos), correspondendo a 82,60% de todo o quantitativo geral.

No aspecto da reprodução neste trabalho das falas dos entrevistados buscaram-se nas argumentações os elementos típicos das informações coletadas nos documentos oficiais e os aspectos mais frequentes nas falas dos entrevistados ou que se vinculem com os dados dos documentos coletados.

Nessa direção, buscou-se conceber a problemática deste estudo e sua respectiva hipótese de modo científico, mas também subjetivo, enquanto que ao máximo se objetivará resultados, tal como dispôs Behring e Boschetti (2006, p.34), “válidos e objetivamente aceitáveis”. Por isso, infere-se que a metodologia aqui empregada incorpora a abordagem qualitativa e quantitativa, amparada na fundamentação de Max Weber e na correlação das informações sobre os fenômenos percebidos de forma subjetiva e sua respectiva análise numérica percebidas nas entrevistas, relato oral e documentos analisados.

Como estabelece Queiroz (apud GIMENEZ; COSTA, 2010), os relatos orais fornecem dados firmados na experiência dos entrevistados, proporcionando aos envolvidos um diálogo teórico e dinâmico que expõe seu ponto de vista sobre a gestão da assistência social, permitindo sair dos questionários e garantindo o espaço para a exposição de suas considerações sobre o tema.

Nas entrevistas foram elencadas algumas questões acerca do SUAS de Jeremoabo e suas normativas, tais como as diretrizes e princípios da LOAS prioritários na ação dos atores

sociais enquanto gestor(a), conselheiro(a) e/ou técnico(a).

Também foram avaliadas as opiniões dos atores sociais entrevistados sobre como percebem a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC) no período 2013-2016, em aspectos como dificuldades, avanços e limitações na gestão da política pública de assistência social do município, bem como em termos de eficiência, efetividade e eficácia.

Haja vista nosso foco em uma gestão para resultados, também se indagou acerca do conhecimento sobre a gestão matricial para resultados e, conseqüentemente, sobre o reconhecimento desta como aplicável à política pública de assistência social. Esse tópico se diferenciou dos demais aspectos de caracterização, mas retrata a concepção da gestão matricial frente à realidade local da assistência social.

O projeto que deu base a esta pesquisa, desta forma, empregou o estudo de caso, partindo da percepção acerca do desenvolvimento da gestão da assistência social no município de Jeremoabo, incorporando a percepção de Yin (2001, p.21): “[...] o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”. Assim, o estudo de caso incorporará o método documental dado à possibilidade de se obter uma compreensão mais global do objeto de estudo com a correlação de mais esse elemento de pesquisa. Para tanto, buscou-se observar o plano plurianual de assistência social do município investigado, bem como os relatórios anuais de gestão do período compreendido entre 2013 e 2016.

Resumidamente, este estudo foi conduzido através do método compreensivista de análise e do método hipotético-dedutivo para a abordagem. Para a coleta de dados, foram mobilizados os seguintes instrumentos:

a) De fontes primárias:

- Estudo de caso para compreender como ocorre o processo de gestão da assistência social no município de Jeremoabo (BA), a fim de caracterizá-lo;
- Análise documental para compor assertivas subsidiadas por análise dos indicadores sociais oficiais e informações dos documentos emitidos pelo governo Estadual e Federal referente ao município.
- Relato oral (gravação em MP3 e transcrição integral), com coleta guiada pelos roteiros de conversas sobre as experiências dos gestores e técnicos da política de assistência social do município investigado;
- Entrevistas informais (gravação em MP3 e transcrição integral), realizadas com ocupantes de cargos/funções-chave da política pública de assistência social, tais como

gestores, conselheiros e técnicos da referida política;

- Relatórios de observação no que tange ao objeto de investigação, concebidas de modo crítico, na percepção de uma gestão para resultados.

Salienta-se que se dispensou o pronunciamento do Comitê de Ética em Pesquisa, pois a reflexão científica aqui disposta não corresponde à reflexão sobre indivíduos-pessoas, mas volta-se direta e exclusivamente aos métodos e técnicas de gestão da política pública de assistência social.

b) De fontes secundárias:

- Investigação teórica do tema proposto;

- Estudos de livros e artigos que inserem sistematicamente no mundo científico a discussão sobre a temática, que surge como inovação na concepção da política a ser empregada na gestão para resultados, sobretudo se faz considerado a localidade em que se enseja utilizar a gestão para resultados.

Feitas essas ponderações, cabe informar que, esta dissertação está estruturada em 5 capítulos, além desta introdução e da conclusão. Os capítulos obedecem a uma sequência lógica, que visa apresentar um modelo de gestão operacional e conciso.

Assim, o primeiro capítulo discorre sobre a evolução da política pública de assistência social no Brasil, abordando sua formação, seus delineamentos legais e o fundamento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

O segundo capítulo trata da gestão pública, perfazendo uma lógica compreensivista entre o dever de fazer e a práxis na política pública de assistência social, conseqüentemente apresentando a historicidade e contradições da gestão; a seção discute também como se dá o processo de gestão do SUAS em termos de convenções normativas, convencionadas e demais orientações.

O terceiro capítulo se ocupa especificamente da GMR, configurando os elementos essenciais desse modelo de gestão e perfazendo a realidade de aplicação desse método nas políticas públicas brasileiras; o capítulo enfoca também os aspectos da GMR aplicáveis à política de assistência social.

O quarto capítulo traz a exposição da política de assistência social no município de Jeremoabo (BA), abordando, por meio do estudo de caso, a contextualização local do SUAS e a caracterização da gestão municipal da política de assistência social.

O quinto capítulo apresenta especificamente o modelo de Gestão Matricial para Resultados (GMR) aplicável à assistência social de Jeremoabo (BA), aspecto que evidencia a

gestão municipal dessa política pública e suas correspondentes intervenções baseadas na GMR; a seção se dedica ainda a cunhar as estratégias de avanço na política municipal de assistência social através da GMR.

Esses capítulos constituem uma reflexão sobre a gestão da política pública de assistência social e representam uma contribuição na orientação processual e prática no sistema de gestão do SUAS, calcada numa gestão firmada em resultados, partindo da concepção teórica e do estudo de campo para a formulação de um modelo possivelmente aplicável.

Por fim, cabe situar que, enquanto estudo de mestrado profissional, este trabalho se encerrará na proposta de gestão matricial para resultados na política pública de assistência social do município de Jeremoabo (BA), a qual deverá ser entregue à gestão da assistência social, e, conseqüentemente, publicizada entre os atores sociais que contribuíram para a pesquisa.

1 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), a assistência social transformou-se em um direito a garantia de direitos sociais que mobiliza os cidadãos para o empoderamento e a autonomia dos mesmos.

Nessa contextura, compreender a assistência social nos moldes atuais requer um conhecimento acerca dos avanços históricos, normativos e legais que incorporam essa política pública, sobretudo dada à sua concepção da Assistência Social no cenário brasileiro ser inicialmente constituída de ações do Estado com caráter transitório e disperso, em uma proposta de caridade patriarcal para com os pobres, como apoio às ações da sociedade.

Com as transformações históricas, a assistência social começou a se constituir em um sistema de gestão da política pública que, apoiada em princípios como a descentralização, participação popular, controle social e municipalização, incorporou novos direcionamentos e garantias.

No Brasil, a assistência social obedece ao entendimento descrito pelo Tribunal de Contas da União (2007, p.13):

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Uma melhor compreensão sobre o que vem a ser essa política pública pode ser acessada, a partir de um apanhado histórico da evolução da assistência social, em uma abordagem que revele os desafios provenientes da complexidade que envolve a luta pela superação da proposta de intervenção esporádica baseada na filantropia, caridade e solidariedade cristã.

1.1 DINÂMICA POLÍTICO-LEGAL: A EVOLUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social no Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, era composta por ações assistemáticas executadas pelo Estado, em um perfil assistencialista distanciado da perspectiva de direitos, contida em ações emergenciais e focalistas; em outras vezes, restava o amparo às pessoas carentes executado por intervenções da sociedade.

Conforme o documento *Capacita Suas – Vol. 2* (BRASIL, 2008, p.17):

A Constituição Federal de 1988, ao desencadear o processo de descentralização entre as esferas de governo, tornou os municípios autônomos e independentes no plano político-institucional, não se limitando só ao reordenamento estatal, mas valorizando o poder local e a participação popular como fundamentos da prática democrática, reconquistada após as décadas de autoritarismo.

Desse modo, a Constituição promoveu um rompimento com o modelo de participação do Estado na sociedade civil. Por isso, a influência direta dessa interferência conduziu a um ultrapassar da assistência social como um ato concessivo e caridoso do Estado, conforme descrito por Carvalho (2014, p.57):

No Brasil, historicamente, a assistência social foi assumida pela sociedade providência, segundo os padrões da benemerência, seletividade, tutela e filantropia. Desta forma, a assistência social não era reconhecida como missão do Estado, era concebida como subsidiária e transitória, com atividade e atendimentos eventuais que combinavam ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais de entidades sócio assistenciais.

Sendo assim, a perspectiva assistencialista e caridosa da assistência social foi retirada do cenário de atuação, gradativamente superando a responsabilidade exclusiva da sociedade pelo social, dando margem a uma evolução dotada da intervenção do Estado, em prol da abertura de espaço para a perspectiva de política pública não contributiva, voltada a todos os que dela necessitar.

Logo, a assistência social, no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, corresponde a um direito social que é dever do Estado, tornando-se, assim, uma política pública destinada a promover a proteção social. A partir daí, geraram-se evoluções na legislação, para conferir melhores condições de legitimação à Política Pública de Assistência Social.

Tendo por foco a assistência social brasileira divide-se o período histórico em três momentos: até a década de 1940; da década de 1950 ao período anterior à Constituição Federal de 1988; e depois da Constituição Federal de 1988.

1.1.1 Até a década de 1940

Esse período compreende a origem da assistência social como forma de caridade, benesse e solidariedade cristã, praticada basicamente por instituições religiosas, as quais, em períodos esporádicos, contavam com o apoio governamental em suas ações de caridade para os pobres.

Isso se deve ao fato de esse tipo de ação ter surgido da intenção de instituições religiosas ou mesmo de propostas paternalistas de políticos que almejavam o controle pelo Estado; aos quais submetiam às necessidades dos operários e suas famílias vulneráveis a lógica da opressão frente ao sistema capitalista; e, assim, não promovia uma intervenção social proveniente de conhecimento racional e teorizado.

Logo, as intervenções iniciais não eram consideradas assistência social segundo a ótica atual. Conforme registra Paula (2008, p.9): “historicamente, a concepção de assistência social como conjunto de ações emergenciais, pontuais, sem efetividade e afetas ao campo da benemerência e filantropia impediu que a política fosse reconhecida como campo que produz conhecimentos”.

Segundo Faoro (1975), historicamente, no contexto anterior à década de 1930, as ações assistenciais buscavam a reforma social e moral do pobre, especificamente do homem da cidade. Nesse contexto, as intervenções eram patriarcais e se voltavam basicamente às ações para servir de reforço ao poder local dos coronéis, associando assim o clientelismo à perspectiva doutrinária do higienismo que estava em vigência.

Dessa maneira, o período da República Velha (1889-1930), como aponta Faleiros (1992), foi marcado por atitudes assistenciais, de caráter incipiente, que se faziam também em prol de reprimir os “desajustados sociais”, ou seja, buscavam conformar os pobres às regras sociais vigentes e culpabilizá-los por sua condição de vulnerabilidade social ou completa miserabilidade.

De tal modo, para merecer a tutela estatal - relativa proteção social e amparo frente às necessidades - o cidadão deveria pertencer ao grupo do coronel, sendo por isso atendido por meio de ações assistencialistas somadas a doutrinamentos religiosos que apregoavam a conformação dos pobres com sua situação, dada como “a vontade de Deus”, e associadas à ideia de que eles deviam favor ao coronel por este lhes conceder amparo. O consórcio entre poder público, capital e igreja no trato das questões sociais é assinalado por Lajus (2010, p.35), para quem:

[...] relativo à Primeira República, observa-se uma forte aliança do Estado com os patrões e com a igreja. O que acontece é uma negação da questão social, sendo esta tratada a partir de uma perspectiva moral e religiosa, retirando dela os aspectos políticos e econômicos, que constituíam verdadeiramente o seu fundamento.

Desse modo, por ser uma proposta caridosa, religiosa e de Estado (na pessoa do coronel), esse acolhimento ao pobre se constituía de intervenções sociais fragmentadas, descontínuas e que não atendiam as reais necessidades da população.

Logo, é possível assegurar que os primórdios da assistência social no Brasil, no período antecedente a 1930, atendiam aos interesses liberais vigentes e contrariavam a perspectiva atual de direito social. Nesse período, evidencia-se a manutenção da ideologia implementada pelo Estado (composto por coronéis), os coronéis e a igreja, desconsiderando o ideário de direito e justiça social.

Em 1930 deu-se um marco político-social de bastante avanço no que tange ao atendimento das pessoas em pobreza e miserabilidade, pois Getúlio Vargas, político populista que visava agradar ao povo, apresentou oposição à oligarquia regional, o que significou um rompimento com as ações comumente empregadas pelo Estado em prol da conformação do cidadão às exigências dos coronéis.

Esse novo momento, marcadamente desenvolvimentista, com a economia baseada na industrialização, conferiu à assistência social seus primeiros delineamentos aproximados do perfil garantista vigente, ao instituir as políticas sociais por uma perspectiva de proteção social.

No período do governo de Getúlio Vargas, entre os anos de 1930 e 1945, foram ampliados os direitos sociais, políticos e trabalhistas, com o surgimento da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), bem como as intervenções estatais em prol da proteção ao trabalhador que estivesse formalmente inserido no mercado de trabalho, dando a este uma cidadania regulada, voltada a atender às necessidades de mercado.

Ademais, como ressalta Paoli (1987, p.97):

O Estado Novo ergueu-se como instância radicalmente inovadora, intervindo com minúcias na vida social brasileira. Mas, além disso, produziu ideologicamente sua própria significação, ao emitir um discurso que procura apagar o espaço social, despolitizá-lo ao tentar representar este espaço em suas leis e fazer desta representação o significado de seu tempo.

Nessa direção, as ações de Estado visavam garantir a conformação dos trabalhadores em prol do Estado e não mais em função de reforçar o poder dos coronéis – uma estratégia política, promissora em relação ao controle e conquista do povo. Assim, como nos informa Faleiros (1992), Vargas implementou uma política ideológica corporativa, pela qual a dominação mascarava o autoritarismo e o controle das organizações sindicais e políticas.

É mister saber também que, embora com perfil protecionista, tais ações ainda detinham características clientelistas relacionadas à troca de favores. Da mesma forma, essa política de proteção ao trabalhador formal deixava à margem os desempregados e aqueles que, por razões diversas, não estavam aptos ao exercício do trabalho.

Por isso, compreende-se que as políticas sociais nesse tempo estavam, como expõe Sposati (1985), vinculadas a intervenções repressivas que visavam prender os trabalhadores/cidadãos à proposta desenvolvimentista, cabendo então aos que se manifestassem em oposição a este movimento apenas as intervenções policiais.

Contudo, a resposta à questão social contra as forças de pressão do capitalismo se fez alimentada pela atitude política que mediou interesses da classe trabalhadora frente aos donos do capital, garantindo legislações de direito trabalhista, não descartando a necessidade de desenvolvimento capitalista industrial. Tal assertiva se confirma nos dizeres de Lajus (2010, p.32):

A República Federativa apresentou-se como uma reordenação política comandada pela autocracia militar vinda da antiga ordem, não mais escravista, mas ainda latifundiária. O Presidente da República passou a representar a força máxima, sendo que a questão social para o Estado era equivalente à questão policial, fortemente reprimida para manter a paz social e garantir a acumulação capitalista.

Nessa lógica, tal como apontam Behring e Boschetti (2006), no período do governo Vargas despontava o movimento operário que fora contido via intervenções policiais. Haja vista, neste período os problemas sociais eram caso de polícia e não de política.

Em sequência cabe inferir que em 1938 surgiu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) com a finalidade de centralizar e organizar as obras assistencialistas. Contudo, de acordo com Yasbek (2004, p.13), era um “órgão clientelista e cartorial, objeto de escândalos nacionais (processos de corrupção e subvenções à entidades-fantasma)”. Dessa forma, o CNSS se limitou basicamente a servir de mecanismo de clientelismo político e de outros atos escusos referentes a verbas e subvenções públicas.

Ademais, nesse período, especificamente em 1942, surgiu também a Legião Brasileira

de Assistência (LBA), entidade voltada inicialmente à assistência das famílias dos pracinhas da 2ª Guerra Mundial. Porém, com as emergentes demandas do período, sobretudo com a ampliação da população em estado de vulnerabilidade social, essa intervenção se estendeu à população como uma ação solidária, que objetivava promover o desenvolvimento social e comunitário através da parceria do governo com diversas organizações não governamentais (ONGs).

1.1.2 Da década de 1950 à Constituição Federal de 1988

Entre os anos 1950 e o período que antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988, o capitalismo no Brasil ampliou-se para além da lógica da exportação. Os detentores do capital acompanharam a tendência de investimentos e especulações financeiras na bolsa de valores, isso, contando com o apoio de recursos do Estado e do capital estrangeiro. Além deste aspecto, houve investidas em prol da democratização do Estado, aspecto que, ainda que incipiente, corroborou para o processo histórico.

Como dispõe Couto (2010, p.87), somente bem depois houve atendimento exclusivo ao trabalhador formal – aos demais a ajuda era esporádica e voltada a inseri-los na lógica do mercado de trabalho. Assim, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), sucessor de Vargas, não ampliou as políticas sociais, limitou-se à manutenção da política econômica voltada à industrialização. Para Juscelino Kubitschek, o desenvolvimento por si só era capaz de promover a justiça social. Não se concebia que as desigualdades entre as classes, como predita por Marx (2014), impediam as melhorias em iguais proporções para as camadas mais carentes da sociedade.

Na gestão seguinte, de Jânio Quadros (jan-ago de 1961), as ações de Estado em prol do social se vincularam à perspectiva do bem-estar social, ao mesmo tempo em que se voltavam ao crescimento econômico; eram, porém, ações pontuais, focalistas e emergenciais. Contudo, como infere Lajus (2010), este governo foi muito curto, uma vez que o presidente renunciou antes de completar um ano de mandato.

Com a saída de Jânio Quadros, João Goulart tornou-se o novo presidente do Brasil (1961-1964). Nesse momento, as reformas de base tornaram-se ações centrais de governo, na busca pelo desenvolvimento. A participação popular através dos movimentos sociais também era bastante significativa. O programa de governo de Jango – apelido dado ao presidente João Goulart – previa modernizar o capitalismo e diminuir as desigualdades sociais. Para tanto, foram instituídas políticas sociais setoriais, baseadas nas demandas mais emergentes.

O governo de Jango, iniciado em 1961, foi abruptamente interrompido pelo golpe de 1964, quando os militares o depuseram-no sob a alegação de que ele representava uma ameaça à ordem dominante vigente. Iniciava-se assim, um período em que, mais uma vez, a cidadania seria regulada, mas agora contando com a supressão dos direitos sociais e trabalhistas, anulando a participação popular e o processo democrático inicialmente instalado no cenário político e social.

Lajus (2010) explica que as características do Estado autoritário do período eram de formatação constituída por repressão aos que se contrapunham ao regime militar. Nesse contexto, dava-se a supressão de direitos e adotavam-se medidas de feição policial-militar. A autora informa ainda que (2010, p.38): “os militares desenvolveram uma política econômica de aceleração do processo de concentração de capital. No que se refere à questão social, o governo articulou a repressão à assistência para garantir a paz social”.

De tal modo, como registra Iamamoto (1992), o governo utilizou programas assistenciais para domar a oposição e angariar simpatia para o regime, esvaziando e despolitizando a classe trabalhadora, além de garantir os preceitos de segurança nacional e o processo de acumulação de capital pelos detentores do poder econômico.

Concebendo a política da assistência como um importante recurso de contenção política, o governo militar buscou ampliar a sua cobertura no País. Logo, cada dia mais se estabelecia uma ação tecnocrata e conservadora, que reiterava a proposta ideológica do período, sem amparo à saúde, à educação e à previdência.

Embora tenha alcançado a década de 1980, a ditadura militar começou a declinar em meados nos anos 1970, como resultado de um crescente processo de deterioração da economia e do descontentamento por parte da sociedade. Werneck Viana e Carvalho (2004, p.217-218) descrevem esse contexto, retratando a estrutura socioeconômica no período do fim do regime militar:

A intensa mobilização social que apressa o fim do regime militar [...] assume vulto ainda maior com a sua queda, quando o Brasil se tornou o país detentor do maior número de greves do mundo [...]. As demandas sociais excedem a capacidade de virem a ser incorporadas por políticas públicas, podendo-se dizer que o espaço público se reduza por conflito de interesses.

Portanto, a instabilidade social e econômica se tornou contundente, promovendo um amplo descontentamento por parte de vários grupos sociais. Essa situação se consolidou com um cenário de greves, deixando insatisfeitos os detentores do poder econômico que apoiavam o golpe. De igual maneira, as insatisfações por parte da população chegaram ao seu apogeu,

como uma resposta as ações do poder público que não buscavam suprir as necessidades das pessoas em vulnerabilidade social, sobretudo os que se situavam em condição de miserabilidade. Fatos como esses delinearam, já no mandato Geisel (1974-1979), um esgotamento do regime militar, que só viria a se extinguir presumidamente em 1985.

Do período da ditadura militar à promulgação da Constituição de 1988, exatamente entre 1964 e 1985, o contexto era de repressão à assistência social, numa tendência ao conservadorismo e esporádica atuação; ao qual reduzia a defesa dos direitos e as ações eram ainda mais conservadoras, assistencialistas e descontinuadas. Vale registrar que, especificamente na década de 1980, dado ao fracasso do Milagre Econômico e o início das discussões de ideologias democráticas e garantistas, estimulou-se a incorporação da mudança do Estado que compreendia a mudança no seu papel intervencionista. Nessa direção, criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social, desenvolvendo a centralidade e exclusiva ação federal; somente após 1985, com a Nova República, os direitos sociais começaram a despontar no horizonte, quando se tornou bastante discutida a prática de assistência social em moldes democráticos.

Com o novo processo eleitoral, elegeu-se Tancredo Neves, candidato representativo de uma coalizão de centro-esquerda, em oposição aos conservadores; seu falecimento levou à presidência o vice, José Sarney, pertencente ao partido conservador. Para além da morte de Tancredo Neves e o retorno do poder a política conservadora do governo², cabe assinalar que essa realidade se refletiu na reprodução das diretrizes voltadas a política econômica como alvo do governo.

No governo de Sarney as políticas sociais voltadas ao sustento das famílias carentes foram banidas do cenário de intervenção estatal, pois em nada interessavam a melhoria na distribuição de renda e a justiça social. As contribuições do governo ao social ficaram presas aos papéis, pois os grupos de trabalho criados para a reestruturação das políticas sociais, como situou Behring e Boschetti (2006), não foram liberados a implantar suas contribuições – embora isso tenha ensejado.

Contudo, a utilização desses conhecimentos serviu na conformação do conceito de seguridade social, aspecto este aparentemente contraditório dado o conservadorismo não desejar

² Santos (1995, p.270) discute o ato conspirativo que, segundo algumas teorias, garantia a continuidade dos conservadores no poder: “assistimos assim há uma estranha manipulação da história. Manipulação tão trágica que grande parte do povo brasileiro nunca acreditou nela, atribuindo a morte de Tancredo Neves a um ato conspirativo. Mas, verdadeira ou não essa conspiração, o fato é que o grupo que comandou a ditadura militar vai conseguir mais quatro anos no poder, que se prorroga em cinco, pois o agora Presidente Sarney vai conquistar no congresso um ano a mais de governo”.

custos com os direitos dos trabalhadores. Nos dizeres de Ander-Egg (1995, p.172):

Eis que mesmo parecendo paradoxal ou contraditório (no fundo não é), a seguridade social para os trabalhadores aparece pela primeira vez na história, promovida por um governo conservador. É só uma contradição aparente: o que verdadeiramente importa com todas essas medidas não é que os trabalhadores passem a ter seguridade social, mas deter o avanço das idéias socialistas, controlar a agitação operária e fazer com que os operários se vinculem com o regime imperial acima dos sentimentos internacionalistas.

Nessa perspectiva, ainda que permanecesse ideologicamente filiado a posicionamentos conservadores, esse foi o governo em que se promulgou uma Constituição Federal garantista, consolidando assim um avanço para a sociedade civil. Como dispôs Lajus (2010, p. 41):

O governo Sarney centrou sua busca por legitimidade na elaboração da nova constituição, que foi promulgada em 1988, mostrando um núcleo de oposição revitalizado pela grande participação popular que conseguiu interferir no jogo político e introduzir mudanças sociais que representavam os interesses da população até então excluídas.

De tal modo, o anseio de estabelecer uma nova Constituição, com valores democráticos, que firmasse o dever do Estado e o direito do cidadão, o bem-estar coletivo e o respeito a todo e qualquer cidadão, concretizou-se no governo de Sarney, através de 559 congressistas, sendo Ulysses Guimarães (PMDB-SP) o presidente da Assembleia. Dessa maneira, presa aos papéis, essa nova Constituição, desde então, indicava novos rumos futuros, em um movimento ideologicamente a favor da manifestação de interesses coletivos.

A nova Constituição instituiu o Sistema de Seguridade Social, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, s.p.). Foi a primeira a mencionar a assistência social, já que as demais normas e legislações se referiam apenas à previdência social e/ou à saúde (WANDERLEY, 2014).

1.1.3 Após a Constituição Federal de 1988

Depois da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se o Estado comprometido em salvaguardar o interesse coletivo e fornecer igualdade perante a lei, tal como informa Hayek (2009) e Dantas (2009), garantindo direitos a todos os cidadãos.

Ademais, o Estado começou a intervir em outros moldes nos âmbitos econômico, social e político, de modo a afirmar seu dever e o direito do cidadão em ser atendido. A noção

de bem-estar coletivo estava atrelada à proposta de promoção da justiça social. Entretanto, contrariamente ao que se legislava, a realidade dos brasileiros, nesse período, era de arrocho salarial, precariedade das condições de vida, aumento exagerado da dívida externa e outros problemas que afetavam diretamente a vida da população.

A Constituição Federal, deste modo, conformou a assistência social dentro de um Sistema de Seguridade Social protetor e digno, composto do tripé assistência social (de caráter não contributivo e destinado a quem dela precisar); previdência social (vinculado ao mundo do trabalho e com caráter contributivo); e saúde (direito de todos, de caráter não contributivo), políticas sociais estas que devem estar integradas.

Consta em Mesquita et al. (2011) que a configuração da assistência social após a promulgação da Constituição Federal de 1988 se revestiu de um novo perfil, afastando-se da associação com a caridade e solidariedade cristã ou ainda com o clientelismo político:

Em resultado, a assistência social adquire novo status, afastando-se das práticas pretéritas de responsabilização filantrópica pelo atendimento da população pobre e vulnerável, assim como do uso clientelista de bens e serviços socioassistenciais, trilhando o caminho de sua efetivação como direito social – condição necessária para a construção de cidadania plena. (MESQUITA et al., 2011, p.49).

Dessa forma, a Constituição conferiu à assistência social um estatuto de política pública, tendo como características o fato de se constituir como universal e de ser atribuída ao Estado como uma obrigação. Os artigos 203 e 204 da Carta Magna ensejaram uma nova trajetória para a assistência social brasileira, firmada como política de Estado devidamente instituída no âmbito jurídico-legal.

Logo, a assistência social brasileira encontra na Constituição Federal de 1988 o marco político-legal definidor de sua incorporação enquanto política de seguridade social, o que lhe garantiu uma nova concepção, para além do paradigma assistencialista, consolidando-se como direito social.

Nessa direção, Araújo et al. (2014) chamam a atenção para a visibilidade dada, pela nova Constituição, a problemas como a pobreza e a desigualdade:

[...] os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política. (ARAÚJO et al., 2014, p. 57).

Então, os avanços postos na Constituição Federal de 1988, referentes à consolidação da democracia e dos direitos sociais, firmaram novos rumos à esfera da assistência social, amparando a atuação dos profissionais da área em um posicionamento contra toda e qualquer ação que contrarie os direitos de seus usuários.

Com isso, apresenta-se o papel democrático e participativo decorrente dos avanços constitucionais, bem como perceber que agora o foco não está mais em tratar as expressões da questão social, mas sim em intervir na própria questão social, superando as atuações paternalistas e clientelistas típicas da gênese dessa política pública no Brasil.

Na década de 1990, com a reestruturação produtiva, descrita por Antunes (1995), estabeleceu-se um cabo de força entre a perspectiva de Estado do bem-estar social e o aprofundamento das desigualdades econômicas. Tal situação feria aos direitos sociais já outorgados, enfatizando que o econômico se sobrepujava ao social.

Com isso, pode-se ressaltar que, mesmo com os avanços dos direitos sociais em xeque, as conquistas ainda continuaram a vigorar. Pouco mais tarde, a visão política atentou para a necessidade de combater a pobreza e reforçar a política de assistência social – o que delineou uma nova fase na trajetória da assistência social brasileira.

Entretanto, como expressou Castel (2005, p.78): “para poder projetar-se no futuro, é preciso dispor no presente de um mínimo de segurança”. Assim, embora o Estado tenha incorporado o papel de protetor da coletividade, sabe-se que as seguranças almejadas, por serem demasiadamente extensivas, tornam-se indubitavelmente inatingíveis para proteger os indivíduos e seus bens.

Nesse sentido, cabe a essa política pública equilibrar as suas próprias contradições entre o poder e o dever de atender a todos os que dela precisarem, buscando concretizar ações eficazes e pertinentes que propiciem a disposição do mínimo necessário a uma vida digna de seu público-alvo. Assim, com a aprovação da Lei nº 8.742, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, deu-se por efetivada a garantia de “mínimos sociais”, entendendo esse mínimo social como sugere Iamamoto (2004), como o conjunto das necessidades básicas dos sujeitos de direitos – visão que considera a dignidade humana e aspectos fundamentais para além da mera dignidade.

Diante da ausência de regulamentação, a Constituição se encontrava limitada, com muitas práticas de negação de direitos. A elaboração da LOAS buscou a superação desse entrave formal, incorporando a luta pelas garantias, a lógica do direito à assistência social e a luta pela superação da exclusão social, bem como a consolidação de um mínimo de segurança

social. Para tanto, contou com muitos grupos e movimentos sociais, bem como a percepção de posicionamentos de diversos atores sociais, como profissionais liberais, intelectuais e trabalhadores da área.

Importante destacar que a referida lei instituiu amparo em situação de risco pessoal e social. Tal situação amplia ainda mais os objetivos da assistência social e garante que a organização dessa área se dê segundo os objetivos de proteção social, vigilância social e defesa de direitos. Além disso, a LOAS criou o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), enquanto órgão paritário, com representação governamental e da sociedade civil, a fim de normatizar e regular a execução de serviços de assistência social, bem como de convocar para as conferências.

Para Yasbeck (2004, p.13), a Lei nº 8.742/93 deu relevância à assistência social enquanto política pública destinada a todos: “[...] pode-se afirmar que a LOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem”.

Assim, a assistência social delinea-se em uma perspectiva de reforçar a concepção de Estado Democrático de Direito, que considera a importância da sociedade civil e sua necessidade de empoderamento e escuta.

Por isso, como indica Iamamoto (2004) a assistência social visa à intervenção estatal para a redução das lacunas e disparidades do sistema neoliberal e capitalista. Para tanto, utiliza a legislação e demais normatizações que tenham por finalidade reduzir a desigualdade social e melhorar as condições de vida, sobretudo das famílias que vivem em situação de risco ou vulnerabilidade social.

Conforme Goulart (2014, p.39):

A LOAS, então, redefiniu a assistência social e deu prioridade à luta pela superação da exclusão social, para garantir a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. A Carta Magna de 1988 consolidou e apresentou mudanças tanto na estruturação como nos conceitos de assistência social, estabelecendo os serviços, benefícios, programas e projetos, visando ao enfrentamento da exclusão social.

Logo, essa lei renovou a política de assistência social, incorporando a perspectiva de implantar o bem-estar social, regulamentando, de fato, o que se propôs na Constituição Federal.

Não obstante essas alterações na concepção ideológica acerca da assistência social, ainda permanecia em vigência uma política unificante da macroestrutura que compõe a política de assistência social. Por isso, após imensos debates e deliberações oriundas de

Conferências Nacionais de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), dez anos após a LOAS, surge a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na perspectiva de ser uma forma sistêmica de bem atender ao cidadão que precise dessa política pública, atuando como uma proposta operacional de efetivar direitos sociais e garantir aos brasileiros exercício da democracia e cidadania.

Nessa direção, cabe constar também que foi após a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em 2003, que foi lançado o alicerce da política pública de assistência social no Brasil, a apresentação da Política Nacional de Assistência Social, nesse momento, já delineava o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O estabelecimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) traçou diretrizes básicas para a efetivação da assistência social como responsabilidade do Estado em prol dos direitos sociais e da cidadania. Essa política normatizada estabelece o sistema de atendimento às demandas socioassistenciais da população, o SUAS, propondo uma sistemática para a efetivação da garantia dos direitos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais, considerando as desigualdades socioterritoriais e a descentralização político-administrativa.

Assim, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) define como seguranças a serem promovidas pela assistência social: segurança de sobrevivência, através da transferência de renda a indivíduos e famílias desprovidas de condições básicas para a manutenção da vida em padrão digno; e convívio ou vivência familiar, consistindo em desenvolver potencialidades e dotar as famílias de capacidade protetiva e inclusiva para seus integrantes.

Desse modo, a proteção social se firmaria de forma descentralizada e com comando único das ações em cada esfera de governo, constituindo-se como responsabilidade de cada ente federado e garantindo de antemão a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social.

É importante lembrar que a assistência social antes da Constituição de 1988 atuava garantindo a continuidade da organização social e política vigente, por isso suas intervenções eram concebidas de modo a reprimir toda e qualquer organização da sociedade que viesse a se contrapor ao que estava posto – nesse caso, sobretudo aos movimentos sociais.

Após a Constituição Federal de 1988, muitos avanços para efetivar o direito à assistência social foram conquistados, tanto no tocante à legislação quanto às normatizações estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Ainda que esse

apanhado histórico-legal tenha considerado apenas as legislações basilares para a assistência social no Brasil, vale registrar que houve, evidentemente, muitas outras contribuições legislativas importantes para o desenvolvimento dessa política pública, promovendo novos avanços na garantia de direitos sociais às minorias, bem como na reconfiguração das orientações e normas já estabelecidas em termos de assistência social. Nesse sentido, Conegundes e Rocha (2013, p.18) afirmam que:

[...] nos últimos dez anos avanços significativos foram alcançados, tornando a assistência social uma política pública de proteção social com alta capilaridade no país, convivendo tanto com práticas tradicionais como com o exercício inovador da assistência social enquanto direito de cidadania.

Assim, os avanços normativos e operacionais são notórios, mas para melhor compreensão dessa política pública, conforme os interesses específicos deste trabalho, faz-se necessária uma reflexão sobre o SUAS, apresentando as trajetórias e garantias que esse sistema apregoa e visa estabelecer no Brasil.

1.2 TRAJETÓRIAS E GARANTIAS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

É recente a política pública de assistência social, sobretudo nos moldes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A trajetória do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se inicia nesse contexto, no momento histórico pós-Constituição, em que se estabeleceram as normas e legislações correspondentes à assistência social.

O SUAS é um sistema público, não contributivo, destinado à gestão e à oferta de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais voltados ao atendimento universal de todos os sujeitos ou famílias que se encontrem em risco ou vulnerabilidade social. Sua concepção dá primazia à responsabilidade do Estado na prestação e gestão da política de assistência social, de modo a conceber e implementar benefícios, serviços, programas e projetos que indiquem a superação da vulnerabilidade social de seu público-alvo.

O SUAS tem um modelo de gestão descentralizado e participativo, correspondendo a uma regulação e organização em todo o território nacional, em prol de ações socioassistenciais, voltadas à família e aos indivíduos. De fato, o SUAS materializa a LOAS, na garantia de direitos, cidadania e inclusão social.

Constituem diretrizes para a gestão do SUAS: a) primazia da responsabilidade do

estado na condução política da Assistência Social; b) descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; c) financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios; d) matricialidade sociofamiliar; e territorialização; e) fortalecimento da democracia nas relações entre Estado e sociedade civil; f) participação social e controle social.

O público-alvo dessa política pública, conforme o PNAS (2004, p.27), constitui-se de:

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

Para uma compreensão mais plena da trajetória e das garantias apresentadas por esse novo modelo socioassistencial proposto pelo SUAS, é importante relatar que a LOAS já significava um grande avanço após a Constituição Federal de 1988, como apresentou Yazbek (1997, p.9):

Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania.

Logo a seguir, com a PNAS/2004, surgiu efetivamente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enquanto instrumento apto a traçar uma intervenção multiprofissional firmada em uma teoria democratizante e empoderadora, que atua de modo estrutural, organizado e burocrático, de modo a prestar bens e serviços de diversas ordens a todo aquele que, no Brasil, carecer de assistência social.

Como expressou Simões (2014, p.187):

A assistência social, pela primeira vez em sua história, foi erigida como uma das três instituições políticas fundamentais da seguridade social, ao lado da

saúde e da previdência social. Esse fato expressa a superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benemerência social, para a profissionalização da atividade pública não somente no atendimento às necessidades básicas da população, como e, sobretudo junto à população em situação de risco e vulnerabilidade social pela reconstituição das relações familiares, habilitação e reabilitação profissional e por programas e projetos de enfrentamento à pobreza.

Sendo assim, a trajetória do SUAS foi delineada primeiramente pela Constituição Federal de 1988, sendo posteriormente, com a LOAS e o PNAS, revestida de direcionamento operacional e valores concretamente sociais. Nesse percurso, muitos avanços garantiram uma trajetória mais sólida em prol da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – entre os quais destaca-se a aprovação de dois instrumentos normatizadores: a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), em 2005, e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH).

Assim, concebe-se que, mesmo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, da aprovação da LOAS e da definição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a assistência social ainda esperava por uma Norma Operacional Básica, situação que ensejou a edição da NOB/SUAS. A aprovação dessa Norma, em decorrência da Resolução do CNAS nº 27, de 24 de fevereiro de 2005, corresponde ao fruto amadurecido de onze anos de formulação e debate na área de assistência social, que se volta à implementação e consolidação do SUAS no Brasil.

Essa Norma Operacional Básica disciplina e normatiza a forma da gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), constituindo-se como um instrumento de gestão que estabelece exigências como: Plano de Assistência Social; orçamento de assistência social; gestão da informação, monitoramento e avaliação. Consta ainda que a NOB/2005 delineou as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, bem como orientações sobre financiamento e mecanismos de transferência (critérios de partilha e de transferência).

Desde a publicação da Lei nº 8.742/93, a LOAS, foram sancionadas cinco NOBs, todas objetivando viabilizar a operacionalização da política pública de assistência social, sobretudo no aspecto de regular a gestão. A atualização aprovada pela Resolução Nº 33 de 12 de dezembro de 2012, estabelecida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) resultou na NOB/SUAS 2012. Ao descreverem essa atualização, Conegundes e Rocha (2013, p.2) registram que:

A Norma 2012 além de reafirmar os objetivos, diretrizes e os princípios

éticos e organizativos da Assistência Social (Capítulo I), previstos na Lei 12.435/2011 e outras normativas, estabelece o formato da gestão e as responsabilidades dos entes federados (Capítulo II), institui o Plano de Assistência Social (Capítulo III), o Pacto de Aprimoramento (Capítulo IV) e o processo de acompanhamento do sistema (Capítulo V). Além disso, define a gestão financeira e orçamentária (Capítulo VI), os instrumentos da vigilância socioassistencial, a gestão do trabalho (Capítulo VII), o controle social (Capítulo VIII), as instâncias de pactuação e negociação (Capítulo IX) e as regras de transição a serem observadas pelos entes federados (Capítulo X).

Os autores chamam a atenção para as inovações trazidas pela NOB/SUAS 2012, especialmente os instrumentos destinados ao aprimoramento da gestão, a partir do planejamento e do acompanhamento da Política de Assistência Social. Assim, de acordo com Conegundes e Rocha (2013, p.9):

Dentre as inovações apresentadas na NOB 2012, é oportuno destacar aquelas referentes ao planejamento e acompanhamento da Política de Assistência Social com vistas a aprimorar a gestão e qualificar os serviços e benefícios. Neste sentido, a NOB apresenta 10 um conjunto de instrumentos articulados e integrados, alinhados a mecanismos de planejamento e de deliberação já existentes, construindo um ciclo contínuo de gestão da Política de Assistência Social.

Desse modo, esse fruto de discussão de diversos sujeitos que atuam no SUAS provocou um reforçar das responsabilidades de cada ente federativo, delineando expressamente as responsabilidades outrora não devidamente escritas pelas NOBs anteriores, bem como apresentando a interligação do sistema.

Quanto à aprovação da Norma Operacional Básica de recursos Humanos (NOB-RH), em 2006, conta que foi estabelecida pela Resolução do CNAS nº 269/2006, com vistas a contribuir para o SUAS através da qualificação e valorização dos seus recursos humanos. Assim, dada a necessidade de melhorias na gestão do trabalho do SUAS, a NOB-RH/SUAS estabelece diretrizes para capacitação e responsabilização do governo quanto aos trabalhadores do SUAS, suas funções e condições de trabalho.

A NOB-RH/SUAS 2006 mensura a necessidade de revisar e/ou trabalhar com recursos humanos para um melhor funcionamento do Sistema. A NOB-RH/SUAS 2016 analisa a gestão de trabalho englobando as condições de trabalho e sua precarização através de capacitações e educação continuada.

Consta na NOB-RH/SUAS (2006, p.26) que:

A aprovação desta NOB/RH-SUAS pelo CNAS, enseja a adoção de um conjunto de medidas mediante planejamento estratégico do processo de implementação da mesma. Portanto, faz-se necessário uma agenda de prioridades entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), contemplando medidas de ordem regulatória, bem como medidas de ordem operacional, as quais deverão ser articuladas e objetivadas em um conjunto de iniciativas, no âmbito do SUAS, sendo: 1.1. elaboração, apresentação e aprovação das diretrizes nacionais para PCCS; 1.2. elaboração, apresentação e aprovação do Plano Nacional de Capacitação; 1.3. elaboração, apresentação e aprovação de uma Política de Estágio; 1.4. encaminhar ao Congresso Nacional uma proposta de PEC, autorizando o gasto dos recursos transferidos do FNAS para pagamento de recursos humanos.

Com isso, percebe-se que os avanços em prol dos Recursos Humanos do SUAS têm longo percurso a percorrer, mas a promulgação da referida Norma já constitui um avanço normativo basilar nas relações de gestão e composição técnica.

É necessário salientar que o SUAS se desenvolve apenas mediante a atuação de profissionais de diversas áreas do conhecimento, operacionalizando os serviços socioassistenciais conforme a NOB-RH/SUAS e as resoluções do CNAS, não deixando de apreender as diretrizes e objetivos dispostos na Constituição Federal e na LOAS.

Ademais, a atuação desses profissionais do SUAS geralmente integra a proteção social básica ou a proteção social especial, porém também podem integrar o sistema de vigilância socioassistencial ou mesmo compor a coordenação de gestão do SUAS, haja vista a divisão vigente conceber a equipe de gestão do SUAS, da proteção social básica ou mesmo a gestão da proteção social especial.

Com isso, infere-se que a assistência social avançou normativamente e de forma organizacional, como estabelece Araújo et al. (2014, p.122), ao assinalar que:

A regulamentação da assistência social como política pública constituinte da Seguridade Social, bem como o seu redesenho mediante a criação do SUAS sinaliza, sem dúvida, um avanço de relevância histórica na trajetória de uma política que tem sua gênese estruturada sobre as bases da matriz caritativa e filantrópica, destituída de visibilidade na sua natureza política e institucional.

No bojo dessas transformações, a proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) oferece um caminho para romper com as práticas assistencialistas e paternalistas, garantido uma ruptura das ações conservadoras da assistência social, promovendo direitos sociais, cidadania e empoderamento dos seus usuários.

O SUAS, então, vem a ser um sistema que se propõe a regular a política pública de assistência social, estabelecendo uma estrutura e organização de sistema integrado, com fins

na prestação de serviços e bens. Assim, minimiza a possibilidade de duplicidades de ações e cria, ao mesmo tempo, a noção de referência e contrarreferências com fluxos de atendimentos e acompanhamentos compatíveis com a complexidade do SUAS.

Nesse sentido, o SUAS se caracteriza como um novo modelo de gestão que se rege por um pacto federativo, com demarcação de competências dos entes das esferas de governo. Nesta lógica de organização, direciona as ações conforme o nível de complexidade e por distribuição em territórios de identidade. Para tanto, o Sistema compreende quatro tipos de gestão: i) da União, cujas responsabilidades abrangem formulação, apoio, articulação e coordenação de ações; ii) dos estados, responsáveis pela gestão da assistência social em seu âmbito de competência, conforme definições da NOB/SUAS; iii) do Distrito Federal; e iv) dos municípios – esses dois últimos tipos com três níveis de habilitação: inicial, básica e plena.

Os municípios foram subdivididos, conforme dispõe Simões (2014, p.330) sob o princípio da territorialidade e segundo a respectiva população em: pequenos (com dois níveis); médios; de grande porte; e metrópoles. Tal classificação determina a habilitação dos municípios, condicionando o repasse de recursos públicos.

Por isso, a territorialização satisfaz a necessidade de que os programas, serviços, benefícios e projetos sejam desenvolvidos e planejados com base na concepção de território. Para o SUAS, um território compreende um espaço geográfico delimitado, com características sociais, identitárias e culturais que denotem uma determinada população, bem como relações socioambientais inerentes à vida e ao ser humano.

Nesse sentido, assinala-se que deve haver um acordo entre a União, estados e municípios, de modo que se delineie o compartilhamento de funções, competências e responsabilidades entre os servidores do governo e a sociedade.

Segundo publicação do MDSA (2016, p.2):

A política de assistência social tem como eixos estruturantes a matricialidade sócio-familiar, que visa garantir a proteção às famílias e aos indivíduos considerando o contexto de vida – aspectos socioeconômicos, políticos, culturais e ambientais; e a territorialização, identificando as proteções, as vulnerabilidades, os riscos sociais, as dinâmicas e as potencialidades no território.

Em outras palavras, a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa e a territorialização compõem, em paralelo, novas bases para uma relação entre Estado e sociedade civil firmada na divisão de responsabilidades e controle social, garantindo a troca de informações, o monitoramento e uma avaliação constante do SUAS.

Quanto à descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, consta um comando único das ações em cada esfera de governo, a qual convoca a participação na formulação das políticas e no controle das ações por parte de toda a sociedade, via suas organizações representativas.

A participação social e o controle social, nesse sentido, fortalecem as bases democráticas, garantido uma participação da sociedade civil na efetivação da política pública de assistência social, atuando desde a eleição das prioridades das demandas a serem atendidas até o monitoramento e avaliação das ações executadas.

Doutro modo, a descentralização político-administrativa e o comando único das ações existem para evitar a duplicidade dessas ações. Assim, há o reconhecimento de que as decisões não podem estar centradas em um único órgão, assim como do fato de que o município é o território mais próximo dos usuários e, por esse motivo, deve deter sua autonomia e assim possibilitar maior aproximação dos serviços ofertados e o favorecimento da participação popular.

Quanto ao financiamento partilhado, reconhece-se o dever de serem responsáveis mutuamente pela assistência social, inferindo contrapartidas estaduais e federais fundo a fundo para manter essa política pública. Essa situação não isenta o município do uso de recursos municipais para financiamento de política pública. Assim, todos os entes são responsáveis pela destinação de recursos a serem utilizados na operacionalização, aprimoramento, prestação e viabilização de serviços, projetos programas e benefícios socioassistenciais.

Cumprir destacar que a política de assistência social se rege via convênios burocratizados entre o governo federal, estadual e municipal – ainda que se compreendam indefinições práticas quanto à sua gestão e financiamento, tal política sempre avança de modo conceitualmente preciso.

A gestão das ações do SUAS, em suas ações, e a aplicação de recursos são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esses processos são acompanhados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e seus pares locais (Conselhos Estaduais e Municipais), que desempenham o controle social.

No que tange à matricialidade sociofamiliar, infere-se que ela corresponde à abordagem da assistência social voltada para a família, independentemente da formação de seus laços, seja estes de afeto, solidariedade ou consanguíneos. Assim, citando Simões (2014),

segundo essa lógica, a família é a peça central e deve ser valorizada. Para o autor (SIMÕES, 2014, p.331):

Sendo a família uma instituição central do sistema, sua matricialidade é garantida à medida que, na assistência social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista; a qual, para além da transferência de renda, em patamares aceitáveis, se desenvolva, prioritariamente, em redes de proteção social, que suportem as tarefas cotidianas e valorizem a convivência familiar e comunitária.

Desse modo, a centralidade da família na atuação da assistência social é um aspecto que implica no desenvolvimento ações e na promoção de serviços com vistas a fortalecer os vínculos familiares e estimular o empoderamento/autonomia dos sujeitos.

Como articulador e provedor de ações, o SUAS se subdivide em dois níveis de complexidade, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, ambos regulados por uma hierarquia e referenciados nos vínculos e responsabilidades do sistema, em termos de serviços, benefícios e ações de assistência social.

Para executar as ações de proteção social, a NOB/SUAS (2005) instituiu três níveis de gestão para enquadramento dos municípios, segundo sua capacidade de execução e cofinanciamento para com os serviços assistenciais. Assim, conforme já mencionado, os municípios podem ser de gestão inicial, básica e plena.

Na gestão inicial, os municípios são automaticamente inseridos quando não habilitados às gestões básica ou plena, bastando, para tanto, que atendam a alguns requisitos mínimos, tal como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios.

Na gestão básica, o compromisso do município se caracteriza na busca pela proteção social básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, trazendo contribuições a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, inserindo prioritariamente beneficiários nos programas de transferência de renda e nas atividades dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), bem como nos Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, entre outros.

No nível pleno, a gestão municipal assume o compromisso de ofertar programas de atenção básica e especial, incluindo ações e serviços de média e alta complexidade. Na Proteção Social Especial, estão as famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco

e que tiveram seus direitos violados por ocorrências diversas, tais como abandono, maus-tratos, abuso sexual, entre outros. As portas de entrada para esse tipo de proteção são os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP), que se compõem de um Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família (PAEF), contando com serviços de média e alta complexidade.

Sendo assim, materializando o disposto no artigo 6-A da Lei Orgânica de Assistência Social, a resolução do CNAS nº 109/ 2009 tipificou nacionalmente os seguintes serviços de proteção social:

- 1) para a proteção social básica – o serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF), serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV), serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas;
- 2) para a proteção social especial (média complexidade) – serviço de proteção e atendimento especializado as famílias e indivíduos (PAEFI), serviço especializado de abordagem social, serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC), serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosos (as) e suas famílias, serviço especializado para pessoas em situação de rua;
- 3) para a proteção social especial (alta complexidade) – serviço de acolhimento institucional, serviço de acolhimento em república, serviço de acolhimento em família acolhedora, serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Vale esclarecer a subdivisão da proteção social especial em dois níveis de complexidade: a média, com estruturação técnica e operativa voltada ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência de violação de direitos, mas que mantêm, em sua essência, a existência de vínculos familiares e comunitários preservados, mesmo que em processo de fragilização; e a alta complexidade (em atenção à Resolução nº 109 do CNAS que estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais), com base na oferta de serviços de acolhimento a indivíduos e famílias afastados do seu núcleo familiar e/ou comunitário de origem.

Desde a sua implantação, o SUAS apregoa os avanços nas relações interdisciplinares e na ampliação de recursos humanos, aspecto que proporciona aos trabalhadores do Sistema uma direção e uniformidade nesse campo de trabalho difuso das políticas públicas.

Nessa lógica, convém apresentar que o SUAS tem como principal garantia o fato de ser concebido a partir da integralização de uma rede de atendimento às famílias e aos

indivíduos com problemáticas sociais, de modo a intervir com atuações específicas junto aos grupos sociais, ao passo que envolve outras áreas de atuação, a fim de tornar completa a assistência social prestada.

Com isso, assegura-se que a implantação do SUAS, de antemão, já constitui um avanço que possibilita, de modo mais sistemático, garantir o atendimento às necessidades básicas da população que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social.

Atualmente, o SUAS mantém sistemas virtualmente interligados que fornecem e interpretam dados de forma qualificada – o que representa mais um dos avanços viabilizados por esse Sistema, por facilitar o diagnóstico dos problemas, existentes e potenciais, estabelecidos no âmbito social coletado, instigando ao mesmo tempo a intersetorialidade entre as políticas sociais.

Com a rede SUAS e o sistema on-line, a assistência social passa a ser monitorada, de modo a conduzir os trabalhadores do SUAS para um agir contextualizado e firmado em dados atuais, reunindo conhecimento e informações em prol da melhoria no beneficiamento dos usuários da política pública de assistência social.

O processo de implantação do SUAS e de seus equipamentos apresentou impactos sobretudo no que tange ao controle social, participação e funcionamento, especialmente na estrutura e funcionalidade dos Conselhos de Assistência.

Nessa direção, Paula (2008, p.9) apregoa que:

A arquitetura institucional do SUAS possibilita o estabelecimento de espaços de gestão voltados para a qualificação da atuação técnica sustentada por um conhecimento preciso da realidade, e, sendo assim, orienta a intervenção antecedida por planejamento e racionalidade.

Logo, os impactos do SUAS podem ser descritos pela maior racionalidade dos gastos em assistência social, bem como pela transparência nos gastos e ampliação das ações dessa política pública. Há de se pensar também na contribuição da efetivação do pacto federativo, no qual consta bem delineado o campo de intervenção dessa política.

Ademais, outras orientações diretivas às ações desenvolvidas no SUAS são bastante relevantes e reveladoras da prática interventiva atual, como ocorre através da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais/2009; do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no Âmbito do SUAS; das Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e demais normativas vigentes.

Enfim, em tese, o SUAS passa a ser um ganho significativo não apenas para os

beneficiários da política como também para todos os cidadãos, uma vez que, após a Constituição de 1988, a assistência social deixa de trabalhar de maneira conservadora e assistencialista para assumir lugar na seguridade social, enquanto transformação das relações sociais na luta por direitos e deveres.

2 GESTÃO PÚBLICA: ENTRE O DEVER DE FAZER E A PRÁXIS NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A gestão pública é caracterizada por um processo que correlaciona o dever de fazer e a práxis das organizações que têm por finalidade o atendimento ao interesse público. São as ações desenvolvidas por meio da administração pública, direta ou indiretamente, que proporcionam a garantia de direitos e a melhoria nas condições de vida dos cidadãos.

A discussão mais ampla sobre a gestão pública tem como um dos principais desafios delinear mecanismos que conjuguem técnicas de administração pública e a própria essência das políticas públicas, sobretudo diante da diversidade de estruturas institucionais, teorias administrativas e instrumentos informacionais.

Os modelos teóricos envolvem o planejamento de ações organizadas, coordenadas, executadas e avaliadas por meio de uso racional que vise garantir eficiência, eficácia e efetividade. Geralmente esses modelos envolvem a motivação interpessoal e o melhor uso dos recursos disponíveis, de modo a promover a implementação de ações que visem os impactos esperados.

De forma geral, as reflexões teóricas e estudos concernentes à gestão pública carecem de maior aprofundamento, de maneira que expliquem as dinâmicas e os efeitos de todo o processo de gestão quando correlacionado às políticas públicas. De fato, as teorias correlatas percebem tal gestão de forma meramente administrativa ou exclusivamente político-financeiro, deixando lacunas importantes na dinâmica de implementação de modelos de gestão próprios às políticas públicas.

No Brasil é possível constatar que, desde o final do século XX, acirraram-se a discussão e a reflexão crítica sobre a gestão pública. A partir daí, o que ocorre é a incorporação de diferentes reflexões teóricas que, vinculadas ao contexto nacional, tentam adequar a gestão pública a padrões gerais, de modo a conceber as políticas públicas brasileiras nos moldes da centralização federativa em que se adotam regras e padrões governamentais a serem implementados pelo poder público e demais atores sociais envolvidos ao longo do processo.

Nessa lógica, a gestão pública é transformada e adaptada conforme cada contexto institucional de implementação, absorvendo as concepções normativas, convencionadas e demais orientações; estas, para serem moldadas, passam pela cadeia de atores envolvidos no processo, assim como pela interferência da realidade local da instituição na (re)construção do modelo de gestão da política pública implementada.

Compreendendo a gestão pública e o modelo atual de construção das políticas públicas como centralizado federativamente, cumpre entender como se dá a gestão da política pública de assistência social, nesse contexto de direito e obrigação, bem como de possibilidade e práxis.

A consolidação da política pública de assistência social como estratégia de proteção e promoção social marca a gestão pública pela necessidade de ciência de suas especificidades e das necessidades de seus territórios e comunidades. Dessa forma, a capacidade de gestão pública da assistência social pelo poder público convoca a percepção da relação intrínseca entre gestão, controle social e financiamento, bem como a percepção das necessidades do usuário da política de assistência social.

Conforme se pode perceber nesse contexto, a gestão pública da assistência social apresenta uma singularidade frente às demais políticas públicas. Por isso, estabelece-se uma reflexão firmada no materialismo histórico e na percepção do processo normativo e demais convenções para a correlata política pública.

Sendo assim, percebe-se uma concepção weberiana de interpretar o contexto social e busca-se entender a história da gestão pública, não especificamente vislumbrando determinar as motivações e intenções, como Weber inferia que cabia ao próprio indivíduo, mas em uma perspectiva de retomar aspectos históricos em seus significados e conexão de contextos que influem na gestão pública da política pública de assistência social e, com isso, poder cumprir o objetivo desta dissertação.

Logo, segue-se a história, observando inclusive as contradições inerentes à gestão pública, bem como a especificação das peculiaridades próprias à gestão do Sistema Único de Assistência Social.

2.1 GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: HISTORICIDADE E CONTRADIÇÕES

Inicialmente, a gestão pública brasileira foi projetada sem organização específica e sem disciplinamento, seguindo apenas os rumos do contexto histórico do Brasil Império, em que predominava a monarquia.

Nesse período, a gestão partiu de um modelo patrimonialista (apropriação da coisa pública pelos detentores do poder), aspecto que se consolidou nos rumos da história pública brasileira. Contudo, dado que esse período histórico não corrobora para a compreensão, de fato, da atual gestão pública e terá aprofundamento nesse momento.

Ademais, a literatura referente à gestão pública registra, ao longo dos últimos trinta anos, uma história de avanços, inovações e algumas fragmentações, fruto do processo de

reforma e do contexto político do período. Assim, é importante destacar que a profunda modernização da gestão pública não se deu de forma equitativa nos estados brasileiros; da mesma forma, não se pode deixar de inferir que os avanços nessa trajetória reformista se compunham muitas vezes por uma agenda temporária de governo, não raro firmada no discurso do direito desprovido de operacionalidade.

Segundo Nogueira (2011, p.49): “o Estado existente precisava ser efetivamente reformado, pois havia chegado ao final do século XX em situação de penúria fiscal, inflado de atribuições e enredado em uma teia de interesses privados”. Logo, a reforma estatal era um clamor inequívoco e majoritário.

Sendo assim, após o fim do regime militar, o Brasil adentrou no processo de reforma estatal que implicava na análise da gestão pública. Nesse período, tentou corrigir os erros históricos da administração pública, sobrepondo-se às propostas típicas do regime autoritário e, conseqüentemente, ao modelo nacional-desenvolvimentista.

Segundo Abrucio (2007), o período militar, dado seu regime autoritário, potencializou os históricos problemas da administração pública devido a vários fatores que configuravam um desenho estatal brasileiro composto de uma gestão pública centralizadora, ditatorial e nem um pouco democrática.

Percebida a exigência histórica por modificações, no final da década de 1980, no governo de Sarney, iniciaram-se as primeiras alterações importantes, tais como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o ordenamento das finanças públicas. Legitimando e legalizando a ruptura com o legado do regime militar sobreveio a Constituição Federal de 1988 propondo mudanças – as quais Abrucio (2007) subdivide basicamente em três conjuntos: aquelas referentes à democratização do Estado; as que dizem respeito à descentralização político-administrativa e financeira; e as mudanças relativas à reforma do serviço civil (que impulsionava a profissionalização da burocracia).

Porém, retoma-se aqui a ideia de que o discurso do direito alicerçado na Constituição de 1988 se estabelecia desprovido de operacionalidade, em virtude de variados problemas que se consolidavam em função da história brasileira de cunho patrimonialista, coronelista e clientelista.

Com efeito, a percepção social da reforma da administração pública no Brasil nesse período, associada às fragmentações delineadas no enredo político do período de Fernando Collor de Mello, arrefeceu as lacunas na gestão pública enquanto dever de Estado e a práxis de fato, pois se incorporou à ideia de desresponsabilização, ancorada na noção de Estado

mínimo – própria do modelo neoliberal assumido pelo então presidente.

À época, a gestão pública se desconstruía, na perspectiva da Constituição de 1988, pois as medidas tomadas visavam à redução das atividades estatais de modo drástico, limitando a administração pública à execução apenas daquilo que tivesse força de caráter essencial em uma perspectiva político-financeiro – aspecto que causou o desmantelamento de direitos sociais e, conseqüentemente, das políticas públicas.

Logo após, havendo uma ruptura de cunho ético-discursivo e a emergência da reforma do Estado, iniciou-se o emprego da gestão denominada burocrática, o que Marini (2003) concebe como uma gestão mecanicista, que compromete a mente, dado o seu caráter funcional, reducionista e hierárquico. Assim, essa reforma, como bem dispõe Oliveira (1996), adotou os critérios da economia privada na gestão pública.

De acordo com Marini (2003), datam de 1995 as primeiras iniciativas de reforma gerencial, no período de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesse governo, estabeleceu-se o modelo mecanicista, fruto da era industrial, que concebia as pessoas meramente como peças de uma engrenagem capitalista, reduzindo os homens à mão de obra e, portanto, carentes de um controle centralizador para conduzi-los aos papéis requeridos pelo Estado.

Do ponto de vista de Silva (2014, p.3):

A política de gestão pública aparece no governo FHC muito vinculada com a agenda das reformas. A chamada Reforma Gerencial de 1995 foi o nome que se deu a ambiciosa agenda de gestão pública do início de seu governo. O discurso da política de gestão pública parecia ganhar força, dada a estratégia institucional de criação do MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Tinha como missão formular, implantar e avaliar as políticas públicas e prestar serviços relativamente à organização, pessoal civil, tecnologia da informação e serviços gerais, visando à melhoria da gestão, à redução de custos e à qualidade das atividades desempenhadas pelo Governo Federal em benefício do cidadão.

Em outras palavras, o esgotamento do modelo burocrático desencadeou a emergência do modelo gerencial que adveio com Fernando Henrique Cardoso, focando na redução de custos e na dita qualidade das ações de Estado.

Nesse contexto, o então ministro Bresser Pereira, à época comandante do recém-criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), iniciou o processo de incorporação de novas estratégias de gestão pública, cuja proposta foi concebida como “Estratégia e estrutura para um novo Estado”, conforme indicou o próprio ministro em artigo publicado no

período (BRESSER PEREIRA, 1997).

Ademais, afirma Silva (2014, p.4):

Sendo assim, a conclusão a que podemos chegar é a de que o governo FHC adotou a estratégia de formulação de uma agenda de gestão pública ampla, bem definida (bastante clara) e cujo ator central (responsável por pensar a política de gestão) seria o próprio MARE. Sendo, pois, a política de gestão pública empreendida de dentro do próprio Estado e a figura política de liderança desta política foi o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Com efeito, o governo FHC promoveu alterações significativas na reforma do Estado. Entre as mudanças trazidas por Bresser Pereira, no período, elenca-se:

- a) A reforma gerencial advinda com o plano diretor da reforma do Estado, o qual conduzia à sistematização das informações da administração pública, bem como o fortalecimento das carreiras de gestão. Assim se expressou Abrucio (2007, p.71) acerca dessa reforma: "Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo Mare; ao contrário, foi aperfeiçoado";
- b) A reforma constitucional que, por meio das emendas 19 e 20, reduzia o alcance das políticas públicas por meio da restrição orçamentária estabelecida na criação de parâmetros de uma ordem jurídica;
- c) A proposta de um plano diretor como elemento estratégico de reforma na gestão pública, através da melhoria no desempenho da administração pública via agenda de ações voltadas para resultados;
- d) A elaboração de um modelo de gestão capaz de incorporar as organizações não estatais no atendimento aos interesses sociais, proporcionando, assim, os primeiros elementos para as chamadas parcerias público-privadas (PPPs), as organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS).

Esse processo de reforma se caracterizou por alguns aspectos, como descreve Cavalcanti (2001, p.41): "redução do grau de interferência do Estado – desregulamentação; estabelecimento de mecanismos de controle; aumento da governança do Estado; aumento da governabilidade; delimitação da área de atuação".

Entretanto, tal como infere Abrucio (2007), Bresser Pereira não conseguia adequar politicamente as propostas trazidas dos países desenvolvidos às peculiaridades do sistema de governo brasileiro, pois a política formulada era muito ambiciosa e a Casa Civil, na pessoa do então ministro-chefe Clóvis Carvalho, não apoiava a amplitude desejada pela reforma.

Assim, sabe-se que houve fracassos na tentativa de reforma proposta por Bresser Pereira. Em primeiro lugar, devido à sua própria contextura histórica, uma vez que sucedeu o governo de Collor e sua proposta de reforma de estado totalmente corrompida e conservadora. Ademais, o fracasso também se deu devido à sobreposição do aspecto econômico em relação ao plano diretor da reforma do Estado – aspecto facilmente perceptível na discussão da emenda constitucional nº 19, em que o ajuste financeiro sobrepujou o aspecto gerencial.

Sobre esse aspecto, Abrucio assinala que (2007, p.73):

A visão economicista estreita da equipe econômica barrou várias inovações institucionais, como a maior autonomia às agências, dado que havia o medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos. Mas havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso. Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas. Ademais, também havia senões no núcleo central do governo, sob a influência do ministro chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, o que levou o Palácio do Planalto a não apostar numa reforma administrativa mais ampla.

Sendo assim, houve alguns fatores que Bresser Pereira não podia impedir. Não era possível, por exemplo, que ele fosse contra o governo que lhe concedera o cargo, além de o ministério não ter poder para ultrapassar os limites impostos pelas autoridades conservadoras e economistas da época.

Conforme Pereira (2006), Sitcovsky (2010) e Soares e Cunha (2016), o governo de FHC provocou trágicas consequências no campo da política de assistência social, pois tanto as Emendas Constitucionais quanto a extinção de estruturas burocráticas de assistência social promoveram, através do discurso da redução de custos, um amplo boicote à garantia de direitos sociais aos menos favorecidos, consequentemente reduzindo a atuação da política pública de assistência social.

Indubitavelmente, o contexto político causou limitações às intenções modernizadoras e reformistas de Bresser Pereira, cuja visão composta por etapas girava em torno de ultrapassar a administração burocrática da época – esta considerava que cada etapa substituíria a anterior quando, na verdade, tratava-se de uma incorporação weberiana que propunha, de modo dialético, novos instrumentos de gestão.

Entende-se por modelo weberiano a proposta de modernização firmada pela meritocracia e divisão clara entre o que se faz público e privado, aspectos que se coadunam na oposição ao formalismo e à rigidez burocrática típica da época. A proposta, então, tinha um

caráter de contínua reforma da administração pública, de forma bastante abrangente. Porém, o governo e a sociedade da época colocavam em segundo plano a percepção da gestão pública e a necessidade de reforma administrativa, priorizando a estabilidade monetária e a responsabilidade fiscal.

No que tange à questão fiscal, cabe destacar o forte movimento que desencadeou a Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), perfazendo uma proposta de eficiência que ficou limitada aos aspectos normativos, uma vez que os economistas que integravam o poder não compreendiam os mecanismos da nova gestão pública para assim proceder.

É importante situar também algumas alterações importantes no cenário das políticas públicas da época, tais como a expansão dos centros de atendimento integrado e uma maior participação da sociedade civil na gestão pública, em especial nas políticas públicas de assistência social ou correlata a essa área. Também é possível apresentar algumas inovações, como: estímulo ao controle social, início das ações intersetoriais (sobretudo saúde e educação), reflexões sobre os mecanismos de avaliação e monitoramento e novas formas de coordenação financeira e administrativa. Acrescenta-se a esse contexto as inovações de alguns estados em regionalizar e utilizar indicadores/diagnósticos para estabelecer o plano plurianual (PPA).

Em sequência, a partir das experiências do governo de São Paulo, disseminou-se a proposta do governo eletrônico, em que as informações foram sistematizadas, mobilizando tecnologia, aumento da transparência, redução da corrupção e, sobretudo, redução dos custos. Nesse ponto, entretanto, na época se noticiavam apenas os dados e não se promovia uma maior *accountability*³ e interatividade com o cidadão.

A partir de 2003, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, propôs-se retomar o governo eletrônico em uma perspectiva de democracia participativa que, associada à Controladoria-Geral da União, compôs um importante instrumento de gestão pública, descrito por Abrucio (2007) por seu caráter fiscalizador da ineficiência e da corrupção.

Nesse período governamental, denominado por Paes de Paula (2005) como de abordagem societal, começou-se a discutir com a sociedade o plano plurianual, ao menos em tese. O governo manteve a perspectiva de renovação da gestão pública, porém sem

³ O termo *accountability*, neste estudo, é entendido como a “obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.” (BRASIL, 2011).

operacionalidade.

Convém ainda registrar que a proposta de gestão para resultados surgiu nesse período – embora pensada em 2007, no âmbito da política pública de saúde, quando se fizeram esforços para promover o desenvolvimento da saúde no País, tal como verificam Bassit, Blumm e Martins (2009).

Ademais, embora a proposta inicial desse governo pretendesse romper com a vertente gerencial empregada pelo governo antecessor, pode-se inferir, em consonância com Paes de Paula (2005), que no governo de Lula não se constata a aplicação da vertente societal, mas sim a continuidade do modelo do governo de FHC e seu paradigma gerencial em todos os campos, até mesmo nas políticas sociais.

Com efeito, a própria incapacidade de estabelecer uma agenda com a finalidade de discutir a reforma administrativa já demonstrava a impossibilidade de efetividade das políticas públicas e já denunciava as potenciais falhas gerenciais do governo. Segundo Abrucio (2007), a pior característica desse governo, no que tange à gestão pública, está no loteamento dos cargos públicos, aspecto que trouxe forte politização da administração indireta e dos fundos de pensões.

Abrucio (2007) apresenta também o legado positivo do governo Lula, destacando pontos como: o aperfeiçoamento da gestão pública dos mecanismos de controle da corrupção, sobretudo por meio dos órgãos federais denominados Controladoria-Geral da União e Polícia Federal; e as experiências bem-sucedidas do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex).

Esses dois programas – os mais bem-sucedidos entre os demais programas de modernização da administração pública comandada pelo Governo Federal – intentavam reconstruir a administração pública após duas décadas de reformas reducionistas do Estado. Ambos centralizavam suas ações vinculadas ao planejamento, à esfera dos recursos humanos e à interconexão entre políticas públicas e atendimento ao cidadão.

É fato que a gestão pública conseguiu avançar nesse período, no que tange aos ideais e capacitação dos recursos humanos, tal como demonstram os seis grandes eixos em torno dos quais ela se estruturou: I - Burocracia Profissional e Meritocrática; II- Qualidade da Política Pública; III - Pluralismo Institucional; IV - Repactuação Federativa nas Políticas Públicas; V - O papel dos órgãos de controle; VI - Governança). Tais eixos se voltavam à gestão pública, preconizando importantes mudanças no cenário da administração pública.

Contudo, como afirma Silva (2014, p.6):

Se por um lado a agenda se propunha a abordar temas amplos e complexos da gestão pública brasileira, por outro ela não foi eficaz em definir ações concretas de atuação. Suas propostas abrangeram mais o campo dos valores e ideias e menos as ações materiais.

Assim, as propostas de governo propagadas no período eleitoral não puderam lograr êxito tal como se almejava, pois, a gestão pública ainda não estava apta a desenvolver o aspecto democrático e modernizador de reforma administrativa, e as propostas de reforma não apresentavam operacionalidade para efetivar tais mudanças.

No governo da presidenta Dilma Rousseff, que sucedeu a gestão de Lula, verificou-se a manutenção da proposta de governo da gestão anterior, com continuidade da proposta política e do discurso reformador da gestão pública. Nesse governo também não se percebe uma agenda de gestão pública operacional e bem definida. Para Silva (2014, p. 6):

As ações parecem continuar restritas às políticas públicas setoriais. Porém identificamos a presença de novas estratégias, como a atuação da Casa Civil; da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade; e de intensificação da influência do Movimento Brasil Competitivo - MBC, trazendo consigo uma série de consultorias aos órgãos da Administração Pública Federal.

Isso posto, percebe-se uma limitação nas alterações de cenário da administração pública, no que se refere às estratégias de gestão – enquanto o cenário político se tornava contundentemente instável, devido às insatisfações da sociedade civil e da oposição para com o governo petista, dadas as sucessivas descobertas de corrupção que levaram a desviar o foco da reforma da administração pública.

Nesse tempo, as discussões e mobilizações para uma gestão pública firmada na gestão matricial para resultados ficaram esquecidas, o que gerou uma estagnação na gestão pública – e mesmo os resultados elencados na saúde, ao menos no período do governo de Lula, ficaram esquecidos.

Decerto, esse contexto de movimentos sociais e de manobra da oposição política fez com que a gestão pública muito pouco realizasse, levando à manutenção das mesmas diretrizes anteriores e à conseqüente reprodução do modelo de gestão inoperante do governo anterior.

A crise no governo foi tão severa que a gestão de Dilma enfrentou intensos transtornos e até movimentos sociais esquecidos no cenário nacional e internacional ganharam fôlego

nesse período, como observam Maricato (2013), Castells (2013) e Harvey (2012). Tais conflitos culminaram nas manifestações de ruas em prol do *impeachment* da então presidenta.

Realmente, as acusações de pedaladas fiscais e assinatura de decretos de suplementação orçamentária sem autorização do Congresso, elementos dilatadores da crise econômica, associados à incapacidade política de gerir os conflitos e crises inerentes ao seu governo, conduziram à cassação do mandato da presidenta Dilma Rousseff, que deixou definitivamente o governo em agosto de 2016, sendo substituída pelo vice, Michel Temer, que havia assumido interinamente a presidência desde a abertura do processo de *impeachment*, em maio do mesmo ano.

O presidente Michel Temer, que na gestão anterior ficou subjugado a um segundo plano, iniciou seu governo deliberando um discurso em prol da tentativa de desburocratizar a administração pública, a fim de torná-la mais ágil.

Nessa direção, conforme se divulgou no Portal do Planalto (2017), o governo interino de Temer adotou uma série de medidas para tornar o poder público mais eficiente. Para isso, realizou cortes de cargos comissionados e estabeleceu uma nova lei de governança das estatais logo no primeiro ano de governo, garantindo iniciativas e mudanças legislativas em prol da modernização da gestão pública. Ainda segundo essa fonte, isso gerou mais transparência, corte de gastos e representatividade social.

Inicialmente, se expressa que, por ter sancionado, em junho de 2016, a Lei de Governança das Estatais e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselhão, esse governo já constitui um importante passo para a gestão pública, sobretudo no que tange ao campo da economia e da política nos processos de licitação e contratos, o que ajuda a evitar fraudes e recuperar a economia.

Entretanto, na proposta do governo de Michel Temer, presidente interino, estabeleceu-se um discurso de melhorias na gestão pública, as quais se fizeram em oposição a direitos sociais já construídos, pois a proposta de redução de gastos visa, *a priori*, cortar orçamentos e garantias adquiridas com o sistema SUAS. Assim, historicamente, registra-se que no início do governo interino de Michael Temer se delineou o desmonte da Seguridade Social, consequentemente do Sistema Único de Assistência Social.

É fato que essa concepção acerca do governo Temer como contrário à política pública de assistência social não significa mero discurso de oposição partidária, pois a redução drástica e contínua de recursos do SUAS, sobretudo para programas como o CRAS e o CREAS, reduziu a possibilidade de acesso das pessoas e famílias em vulnerabilidade social a

muitos direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Corroboram essa concepção as Propostas de Emenda Constitucional (PECs) 287/2016 e 241/2016, que visam, respectivamente, alterar benefícios previdenciários outrora conquistados constitucionalmente, ocasionando um retrocesso na área, e uma retração progressiva nos investimentos na área social. Dessa forma, direitos sociais estão sendo boicotados, fato que tem sido registrado por órgãos ligados ao Serviço Social (CFESS, 2016; SILVEIRA, 2017).

Cabe assinalar aqui que, uma vez que esse governo ainda está em vigor, reduzi-se a análise desse período do início de sua gestão, 12 de maio de 2016 (ainda interinamente) até o período temporal delineado para este estudo - dezembro de 2016. Ressalta-se que esse período foi a gênese da instabilidade política e insatisfação social que weberianamente podem ser compreendidas como elementos históricos que interferem na análise social desse objeto de estudo.

Sobre a gestão de Temer, registra-se a necessidade de superar os dilemas de seu próprio governo, além dos entraves da gestão Dilma – da qual oficialmente fazia parte – que também incorreu em um desgaste e descrédito. Nesse sentido, os diagnósticos sobre a percepção pública acerca do Estado chamam a atenção para a necessidade de resgatar a confiança da população, tal como informa Abrucio (2007, p.84):

Os vários escândalos recentes desgastaram a imagem do Estado brasileiro e, por isso, a população só tenderá a participar mais do controle social se houver avanços no combate à corrupção. Transparência e punição dos envolvidos são duas medidas que resgatariam o sentimento cívico da imensa maioria dos cidadãos desenganados ou apáticos.

Entretanto, lamentavelmente, diante dessas crises políticas brasileiras neste principiar do século XXI, percebe-se que pouco se evoluiu no tocante à participação e ao controle social. Esse quadro tende a se manter dada a ausência de proposições capazes de promover uma ruptura no entendimento e execução da mobilização social de fato.

Assim, percebe-se que, associados a essa desarticulação da sociedade civil e sua participação social, encontram-se o descrédito dos cidadãos no Estado e a percepção explícita de que a gestão pública padece de uma reestruturação em aspectos técnicos e administrativos – problemas que podem ser compreendidos como herança do modelo posto em curso desde a década de 1990. Para Nogueira (2011, p.48): “os principais resultados do reformismo vitorioso nos anos 90 foram, portanto, a desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e a

desorganização de seu aparato técnico e administrativo”.

Cumpra mencionar que essa problemática não se restringe aos anos 1990, sendo notório um histórico composto de ciclos progressivos, estagnados e retroativos na gestão pública brasileira, o que sugere soluções mais complexas para se traçarem novos rumos à gestão pública. Nessa direção, vislumbra-se, através da mobilização social e reformulação da compreensão da coisa pública, resultados que se convertam em um reformismo realmente democrático, que garanta a organização da administração pública e seus mecanismos de gestão, gerando a credibilidade da sociedade.

A certeza está em saber que a passividade da sociedade civil frente à tomada do poder político causa a derrota da democracia participativa no que tange ao gerenciamento da administração pública e às prioridades de governo. Sendo assim, aponta-se como principal contradição da gestão pública o fato de o povo (nação), a quem diretamente é direcionada a ação da administração pública, ser a instância que menos a gerencia.

Com efeito, a passividade da sociedade civil nos tempos atuais remonta ao tempo do coronelismo, quando todos se calavam, ainda que houvesse insatisfação. Embora esteja-se em outro tempo é certo que o ponto da participação social no processo de gestão da coisa pública é – e sempre será – o ponto fundante de toda alteração da realidade, haja vista a gestão pública se voltar para os interesses sociais e não para as demandas de uma minoria que assume o poder.

Outro ponto de contradição é o fato de que a gestão pública deve ser percebida como atividade contínua e apartidária, mas a observação da realidade indica que a gestão pública se firma em propostas de governo diretamente partidárias, que muitas vezes excluem eixos de atuação simplesmente por serem de uma gestão partidária oposta.

Daí a necessidade de governança, nos termos de Diniz (2000), como capacidade de tomar decisões contínuas no tempo, de modo a serem cumpridas pelos governos subsequentes. Assim, entende-se que uma governança pública deve se dar segundo a concepção de governança política de Pires (2011), isto é, como um sistema firmado na relação entre Estado e sociedade, que exercem articulações e interdependências fixadas em uma delimitação territorial, de modo a atender a uma gestão horizontal, na qual os diversos atores têm poder de decisão para resolver os problemas político-administrativos e propor diretrizes para as ações públicas.

Há uma outra contradição inerente à gestão pública – sendo o Brasil um país federativo, ele fornece aos seus estados e ao Distrito Federal uma autonomia relativa que lhes permite, conforme concepção própria, orientar suas políticas em direção diferenciada e até mesmo oposta à linha do governo federal.

É possível apontar, ainda, outro fator que faz a gestão pública contradizer a si mesma: o fato de ela atualmente já estar na sociedade do conhecimento, como aponta Marini (2003), mas esses conhecimentos administrativos e de sistemas de informação capazes de mudar os rumos da burocracia e da democracia na administração pública não serem operacionalizados para promover a reforma do Estado em prol de uma gestão pública eficiente, eficaz e efetiva.

Certamente, mesmo com esses saberes, as reformas em prol do desenvolvimento da gestão pública ainda permanecem sem efetiva alteração da realidade, no sentido de estruturar o serviço destinado aos cidadãos. Essa situação demonstra a estagnação sofrida na gestão pública, no período em que Bresser Pereira propunha a reforma ampliada da administração pública. Nessa direção, surge a pergunta: A administração pública está caminhando em círculos?

Contudo, é fato que a governança participativa deve ser exercida de modo a fazer dessas contradições inerentes à política pública e à gestão administrativa um ambiente dialético que se aprimore e se desenvolva, não se fechando em embates e discursos infrutíferos. Da mesma forma, tem-se que avançar entendendo que os governos existem para fazer cumprir o interesse do povo e não o inverso – mas esse ponto ainda é assunto para outro momento e demasiadamente longo para ser tratado aqui.

Nesse panorama, nosso principal interesse recai sobre a discussão da gestão pública de assistência social, a qual será trabalhada de modo a perceber as concepções normativas e demais orientações firmadas pelo SUAS.

2.2 PROCESSO DE GESTÃO PÚBLICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): CONCEPÇÕES NORMATIVAS, CONVENCIONADAS E DEMAIS ORIENTAÇÕES

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se estabelece como a consolidação de esforços pelo Governo Federal em conjunto com estados, Distrito Federal e municípios, em prol da redução dos riscos e vulnerabilidades sociais, ao passo em que se reafirmam direitos sociais.

A própria natureza do SUAS imprime um novo significado à assistência social que, para ser executada da forma garantista prescrita nos moldes integrativos proposto pelo Brasil, carece de um processo de gestão pública firmado em concepções normativas bem delineadas. Na mesma direção, as demais formas de gestão do SUAS, aquelas convencionadas e suas respectivas orientações, devem compreender os princípios próprios da administração pública,

entre outros aspectos correspondentes a questões típicas da gestão pública social.

Ademais, a gestão do SUAS é um tipo de responsabilidade da administração pública bastante recente, que se constitui como um mecanismo para gerenciar serviços e programas sociais segundo uma ótica de sistema integrado, voltado a apreender a realidade econômico-social e planejar ações comprometidas com a proteção e promoção social.

Desde 2005, com a efetivação oficial do SUAS, a preocupação com a gestão da assistência social vem sendo alvo de preocupação e de discussão que compreendem tanto os aspectos de gerência técnico-administrativa dessa política pública quanto os demais elementos que norteiam sua governança e a operacionalidade – razão pela qual está na pauta de administradores públicos, especialmente dos responsáveis diretos pelo órgão gestor de competência exclusiva da política de assistência social.

Um importante indutor no processo de gestão do SUAS corresponde, primeiramente, aos ditames legais que direcionam a conduta dessa política pública. Nesse sentido, as concepções normativas do SUAS materializam o sistema descentralizado, ao passo que prevê delineamentos legais conforme a legislação pátria vigente, garantindo também um prisma de operacionalidade correspondente.

Assim, a política pública de assistência social, inicialmente, é regida pela Lei 8.742/93 ou Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual orienta e organiza o SUAS em parâmetros legais, de modo a adotar como princípios norteadores a descentralização e a democratização.

Em sequência, a política pública de assistência social também utiliza como referencial normativo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) que, juntamente com a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), institui o SUAS.

Paralelamente, surge como orientação normativa atender à profissionalização da assistência social e à necessidade de garantia de condições dignas de trabalho no SUAS, elementos que garantem respostas qualificadas às necessidades dos usuários. Daí se estabelece o dever de atender a requisitos correspondentes também aos aspectos de recursos humanos, como descreve a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS (NOB/SUAS-RH).

Outro ponto que corrobora a consolidação do SUAS em seus aspectos normativos é a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução do CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009), formando uma matriz padronizada de âmbito nacional. Nessa matriz, delinea-se cada um dos serviços ofertados, estabelecendo nomenclaturas, condições e formas

de acesso, objetivos, perfil dos usuários, equipamentos utilizados, período de funcionamento, impacto social objetivado e demais aspectos regulamentares e operacionais.

A implementação do SUAS também contou com a lei 12.435/11, cujo suporte norteador legal organiza essa política pública e, assim, consolida conquistas importantes para que a assistência social seja um direito de todos e um dever do Estado. Essa lei institui legalmente o SUAS.

Com o amparo dessas regulações, o SUAS soma a seu contexto de execução outras numerosas regulamentações firmadas em resoluções, leis ordinárias, bem como por via de outros instrumentos legais provenientes da legislação pátria vigente, ou mesmo de determinações oriundas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

De forma resumida, é possível apresentar as normativas legais para a gestão da política de assistência social, conforme descreve o MDS (2016, p.1):

As ações desenvolvidas no âmbito da política de assistência social orientam-se pela Constituição Federal/88, pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/93, atualizada pela Lei 12345/11), pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2012), pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS/2006), pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais/2009, pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS, Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNS e demais normativas vigentes.

Traçadas essas primeiras balizas de conduta para a gestão do SUAS, as quais buscam orientar de maneira ampla as diretrizes de gestão da política pública de assistência social, observa-se que, desde a implementação desse Sistema, houve muitos avanços em termos de gestão. Entre esses avanços estão as normas escritas que asseguram o compromisso do poder público em instituir a operacionalização de modo a aperfeiçoar a gestão técnica e financeira, a fim de conceber os instrumentos metodológicos e informacionais de intervenção, segundo um padrão de qualidade e uniformização técnica coerente com o que se almeja.

Assim, a gestão do SUAS vem se atualizando e se revestindo de rigor técnico e gerencial, apresentando um processo de gestão correspondente a um novo modelo, no qual planos e serviços são, cada vez mais, operacionalizáveis e correspondentes à essência dessa política pública; da mesma forma, cada vez mais são ampliadas as ferramentas eletrônicas aptas a auxiliar a operacionalização do SUAS, tal como o Sistema de Acompanhamento de

Condicionalidades (SICON) e o Sistema BPC na Escola.

Segundo Gomes (2007):

[...] é possível afirmar que a gestão da informação, por meio da integração entre ferramentas tecnológicas e operação de direitos sociais, torna-se um produtivo componente para: a definição do conteúdo das políticas sociais, o monitoramento e a avaliação da oferta e da demanda de serviços públicos essenciais como os de assistência social.

Logo, perceber-se que, contemporaneamente, a gestão da política pública de assistência social se ampara nas novas tecnologias para prover melhorias na operação de direitos, através de instrumentos mais precisos, como os decorrentes dos sistemas de informações.

Para clarificar a importância dos sistemas de informação na política de assistência social, expõe-se o que foi apresentado do SUASweb por Albuquerque e Crus (2007, p.19):

O SUASweb, um dos aplicativos da Rede SUAS, possibilita a fiscalização das ações e a obrigatoriedade do acompanhamento tanto do planejamento estadual e municipal da área, como da execução física e financeira da prestação de contas. Gestores municipais, conselhos estaduais e municipais das cidades e do Distrito Federal interagem com o SUASweb, imprimindo transparência para todas as operações que formatam a gestão da política.

Sendo assim, muito do que concerne à gestão do SUAS no aspecto operacional já foi desenvolvido através das novas tecnologias, comprovando assim que os delineamentos legais, única e exclusivamente, são incapazes de promover a integralidade do processo gerencial da política de assistência social, sobretudo nos moldes de um sistema único.

Partindo dessa premissa, infere-se que, nesse contexto, surgem outros elementos que contribuem para a gestão do SUAS, tais como as concepções convencionadas e demais orientações que interferem e conduzem o processo de gestão pública do SUAS. Como exemplo, observa-se que até 2016 havia orientações convencionadas como um comando único para a política de assistência social em cada ente federativo, firmando uma descentralização político-administrativa e uma desconcentração do poder; isso trouxe a incorporação prática dos dizeres de Nogueira (2011), ao descrever a gestão participativa como requisitante de adaptações abrangentes, desde a concepção de gestão pública até o aparato técnico-administrativo de processos participativos correspondentes.

Conforme Albuquerque e Crus (2007, p.20), a “gestão participativa é caminho imprescindível para aprimorar o SUAS”. Sendo assim, a participação social na política de

assistência social além do regulamentado vem por se estabelecer como uma convenção cada dia mais usual pelos gestores do SUAS.

Em relação às convenções éticas, as orientações convencionadas indicam que a primeira-dama não deve ser a secretária responsável pela pasta de gestão da assistência social nos municípios, em decorrência da incompatibilidade de interesses entre sua vida familiar (especificamente interesse do prefeito) e o dever público inerente a essa política pública. Nessa mesma perspectiva, sugere-se que o presidente dos Conselhos de Assistência Social, de preferência, não seja o gestor da pasta.

Essa assertiva retoma as palavras de Freisenbruch (2014), que apresenta a vida política de primeiras-damas no palco político de Roma, demonstrando as fortes influências e intercâmbio internacional que algumas imperatrizes tiveram como manutenção do *status quo* derivado dos poderes de seus esposos, bem como a capacidade diplomática e de negociações que lhe foram próprias. Todavia, no tocante à assistência social, esse poder das primeiras-damas, que no Brasil é histórico, foi bem retratado por Torres (2002) que delineou argumentos lógicos e bem específicos sobre a complexidade de uma primeira-dama assumir uma secretaria, especialmente a da assistência social. O autor relata a perspectiva de construção do papel social das primeiras-damas, o qual ultrapassa os antigos moldes de submissão e silêncio ao qual era posta a condição de gênero; ele destaca ainda esse nepotismo na assistência social como uma forma de legitimar o governo de seus maridos, galgando algumas vezes mais prestígios que eles.

Para além dessa compreensão de gênero na assistência social, percebe-se que existem convenções indicativas de que a gestão do SUAS incorpore uma perspectiva de fortalecimento da intersetorialidade, criando uma comunicação entre secretários, de modo a evitar sobreposições e paralelismo de ações com intencionalidades próximas. Sobre esse aspecto, é interessante consultar o resumo executivo para execução de serviços de proteção social básica e ações por equipes volantes (MDS, 200?) e, posteriormente, a Cartilha de Orientação (MDS, 2014) que substituiu o referido resumo.

Nessa mesma sintonia, são convencionadas as incorporações de debates regionalizados entre gestores municipais dessa política pública, o que amplia o aspecto de territorialização para além do que se faz firmado em lei. O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS), bem como as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) são bons estimuladores dessa relação.

Ademais, existem outros tipos de orientações para a execução dos serviços e ações cofinanciadas, apresentando as atribuições de cada envolvido (técnicos, coordenadores), quadro mínimo de RH, carga horária, público-alvo, privacidade no atendimento, espaço físico e infraestrutura, nesse aspecto primando pela acessibilidade.

É importante destacar também que as concepções convencionadas que conduzem o processo de gestão do SUAS derivam da política estabelecida pelo governo em suas três esferas. Logo, essas normas correspondem às diretrizes de atuação do SUAS, em que se tomam por prioridade alguns dos elementos componentes da política de assistência social, haja vista a imensa e complexa atuação do SUAS na sociedade brasileira.

Com isso, entende-se que esses direcionamentos convencionados, por serem correspondentes ao descrito na política de governo, em nada abonam a legalidade e legitimidade dessa orientação gerencial e operativa do SUAS, pois essas normas obedecem às normas de direito administrativo, no que tange ao poder discricionário dado à administração pública.

Decerto que essa perspectiva não abre ressalva quanto a desconsiderar alguns elementos próprios à política de assistência social. O poder discricionário apenas corrobora a gestão da assistência social, perfilando uma melhor adequação da política pública e suas propostas interventivas à realidade local.

O problema encontrado nesse aspecto é o fato de muitas vezes haver uma quebra brusca e assistemática dos eixos prioritários de ação entre um governo e o seu subsequente, rompendo com a lógica de direito segundo a qual se deve manter o caráter continuado da política pública independentemente da política de governo. Nesse aspecto, a perspectiva de continuidade de serviços e benefícios fica comprometida, respaldada no livre-arbítrio do governante que, a depender de sua consciência social, utiliza o poder discricionário para corromper as bases de atuação dessa política pública.

As mudanças ocorridas no percurso histórico-político atual criam um hiato na gestão democrática e informam como esse desvio acontece. No governo de Michel Temer, por exemplo, enquanto presidente interino, os direitos sociais foram desconstruídos e se desestabilizaram as condições de acesso e melhoria de condição de vida para grande parte da população. Deu-se início, assim, a um tempo de morbidez social, haja vista que a harmonia social se fez ameaçada por um determinado fato social: mesmo contra os interesses da população, de forma expressiva, consolidou-se a manutenção desse governante no poder.

Busca-se aqui apresentar a legitimação do sistema de governo posta através da

apreensão racional, em que os governantes favorecem mais os seus próprios interesses políticos do que a defesa dos interesses da população. A redução orçamentária e a descontinuidade no repasse dos recursos do SUAS para programas como o CRAS e CREAS criam barreiras à continuidade dos programas, fato que ameaça a possibilidade de acesso das pessoas e famílias em vulnerabilidade social aos seus direitos e à proteção social.

Como outrora apresentado, as Propostas de Emenda Constitucional (PECs) 287/2016 e a 241/2016 também são opostas à lógica do SUAS, pois, ao alterar benefícios previdenciários já conquistados pela Constituição, geram um retrocesso na perspectiva de direito e uma retração progressiva no custeio da área social. Em outras palavras, isso significa uma contrarreforma do Estado, em uma perspectiva mais nociva do que a ideia de Estado mínimo, desfazendo os avanços em prol da gestão pública brasileira.

Isso se manifesta quando o Estado nega as obrigações próprias aos direitos firmados na Constituição Federal vigente. Isso retoma os dizeres de Abramovich e Courtis (2004, p.41): *“Por un lado, como hemos dicho, en muchos casos las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales provienen del incumplimiento de obligaciones negativa por parte del de estado”*. Ou seja, é a violação de direitos por negligência e descompromisso do Estado que geralmente desmonta o alcance dos direitos sociais.

Ademais, no governo Temer, não muito diferente de outros governos brasileiros, verificam-se as influências diretas da negligência e do descompromisso do Estado, que reduzem o campo de garantias dos direitos sociais.

Diante dessas conturbadas nuances políticas que envolvem a gestão pública, nosso foco recai na observação das orientações que ainda vigoram para a gestão da assistência social. É possível conceber que as formas convencionadas de gerir o SUAS apresentam um perfil bastante relativo e temporal, o que, contudo, não altera, a princípio, aspectos essenciais dessa política pública, exceto se forem normativamente desconstruídos os direitos antes outorgados.

Nesse sentido, Vianna (1999) dispõe que, sob a perspectiva weberiana, a sociedade brasileira encontra-se atrasada, o que reivindica uma ruptura e requer o avanço comprometido com a racionalidade burocrática no lugar do racional-legal.

Sobre a burocracia em Max Weber, apreende-se, conforme descrito em Coelho (1978) e Weber (1982), que esta era composta por aspectos organizacionais que compreendem a burocracia de forma positiva, estabelecida, preferencialmente, como um modelo de organização voltado à operacionalidade do administrador, compreendendo a complexidade e o

desenvolvimento da proposta burocrática. Tudo isso com vistas à racionalidade em prol da eficiência e, por conseguinte, dos meios aos fins.

A teoria da burocracia corresponde, então, a um modelo de organização complexo e aplicável, que norteia os administradores através da racionalidade, mecanicidade, impessoalidade, excesso de formalismo e de regras. Tal aspecto provoca críticas, sobretudo em relação ao extremismo conservador e metódico que geralmente se remete à resistência a mudanças, com procedimentos padronizados e menos liberdade na condução das organizações/instituições e, até mesmo, no excesso de formalidade da comunicação.

Evidentemente, esta teoria voltava-se à aplicação em empresas e organizações, porém nada impede de gerar atributos organizacionais no setor público, trazendo um repensar sobre a divisão do trabalho, a hierarquia institucional e a gestão pública, quanto à administração e gerência da estrutura burocrática.

É claro que a burocracia também está para contribuir para a gestão pública, mesmo com suas limitações e críticas. Contudo, deve-se conceber que determinados aspectos – como clareza, mensuração dos custos material e pessoal com os recursos, além de precisão nos procedimentos organizacionais – sempre devem ser consideradas para a melhoria da gestão.

Sendo assim, estabelece-se que os métodos burocráticos para desenvolver uma gestão pública voltada à ação social, embora com algumas previsões formais de procedimentos, não têm como seguir regras universais, mas são justificáveis, dada a racionalidade científica empregada.

Nesse campo da racionalidade, evidencia-se que há uma necessidade de modernização gerencial bastante complexa e abrangente, até porque o enfrentamento de problemas cotidianos pela assistência social ocasiona uma dinâmica própria, na qual é comum perceber a uniformização das vulnerabilidades sociais, tal como assinalam Santos (1996) e Couto (2014).

O SUAS é um sistema voltado à gestão das ações de assistência social que exige uma nova cultura institucional e novos requisitos para o processo de gestão da assistência social, em que as ações são planejadas, organizadas, geridas, executadas, monitoradas e avaliadas. Visa à eficiência (uso racional dos recursos disponíveis), eficácia (foco nos objetivos) e efetividade (gerando impactos esperados), e, para tanto, requer uma modalidade mais gerencial de gestão.

Logo, a gestão do SUAS compreende valores, organização, novas bases da relação estado-sociedade, gestão dos recursos financeiros existentes, controle social, política de recursos humanos e um sistema de informação, monitoramento e avaliação.

Ressalva-se aqui que, em paralelo a essa realidade normativa, estabelece-se uma controvérsia sobre a atuação da administração pública em relação às normas jurídicas, pois as normas vigentes nem sempre são implementadas. Nos aspectos gerenciais e administrativos, não há como estabelecer normas únicas, deixando a cargo do administrador público gerir segundo seu livre-arbítrio.

Por isso, orientam-se a seguir os rigores legais das portarias, leis, resoluções e decretos referentes à assistência social vigente à época, para subsidiar suas ações, de modo a se orientar pelas diretrizes dadas pelas CIBs e CONGEMAS/COEGEMAS, assim como por noções de gestão pública mais gerenciais e menos burocráticas. Tudo isso para que sejam observados os valores intrínsecos à atual política de assistência social, em prol da democracia participativa, para que as ações não se contraponham à essência de direito já conquistada.

3 A GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Estado moderno requer um alinhamento gerencial e burocrático para atender aos requisitos desses novos tempos. A nova administração para o desenvolvimento demanda uma gestão pública contemporânea que possibilite alcançar eficientemente o Estado de Direito, em que a vida em sociedade goze e participe das políticas públicas existentes no Brasil, tal como infere Marini (2003, p.82):

O debate contemporâneo sobre as questões de desenvolvimento da sociedade, sobre as questões de Estado e sobre as questões de gestão pública parece reafirmar alguns dos princípios básicos da agenda atual, tais como: a focalização no cidadão, a transparência, o controle social, a conscientização da responsabilidade fiscal, a orientação da gestão para resultados, a ética e a profissionalização do servidor público.

Nessa direção, a gestão matricial para resultados (GMR) surge para atender a um paradigma contemporâneo e próprio da governança pública em prol de resultados, estabelecendo novas percepções mais complexas, além de completas e diversificadas, pois esse método de gestão enfoca o que as políticas públicas mais necessitam: resultados.

De acordo com documento publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009, p.05):

Este modelo não diminui a importância do estado, mas qualifica-o com o papel de orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador absolutamente essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores. Este paradigma promove a adoção de modelos de gestão pós ou neo-burocráticos, tais como: redes, modelos de gestão orgânicos (flexíveis, orientados para resultados, foco no beneficiário), mecanismos amplos de *accountability*, controle e permeabilidade.

A GMR, então, atende ao que é imprescindível a uma boa gestão pública, pois objetiva dar conta das demandas e expectativas da população, de modo a orientar para que a gestão da coisa pública realmente consolide resultados. Entretanto, esses resultados não são concebidos como desconexos dos mecanismos de alcance, mas obedecem a metas, monitoramento e avaliação dos resultados almejados.

A proposta desse tipo de gestão é tão positiva que foi adequada à realidade de vários países, tal como descrevem Martins e Marini (2010), expondo as experiências pragmáticas do Reino Unido, Austrália, Canadá, França, Chile e Estados Unidos, com vistas a que o governo

sirva aos seus cidadãos por meio de regras e procedimentos para alcance dos resultados. É importante ressaltar, contudo, que tais países possuem uma realidade muito diferente da nossa. Até mesmo o Chile, que também pertence à América Latina, como o Brasil, também possui características singulares – mas, dada a restrição de dados sobre como se deu essa adequação nesse país, não é possível ser precisos sobre essa gestão empregada nem sobre as origens e limites da implementação no Brasil.

Como exemplo dessa adequação do método a outra realidade (estrangeira) observa-se o que dispôs Marini (2003, p.64-65):

Também merece destaque uma iniciativa do Legislativo, o Government Performance and Results Act (GRPA), lei aprovada pelo Congresso em 1993, inspirada na ideia da gestão por resultados e baseada nos seguintes princípios: integração de programas e orçamentos, com ênfase no gerenciamento de custos e provimento de informações gerenciais para apoio à tomada de decisão; reforma da legislação contábil/financeira e da legislação tecnológica para a integração de custos, orçamentos e resultados.

Sendo assim, percebe-se que a GMR propõe novas formas de conceber resultados, ao passo que não descarta o aspecto procedimental, pois percebe as variabilidades quantitativas e qualitativas de problemas e, a partir daí, planeja estrategicamente as soluções.

Dessa forma, esse modelo de gestão sempre foca em alcançar o que foi programado e, especialmente quando aplicado às políticas públicas, em alcançar metas bem delineadas, que não podem romper com os valores e princípios próprios a seu campo de atuação.

Acrescente-se que essa perspectiva, desde o nascimento da discussão da Reforma do Estado, incita a reconfiguração da gestão das políticas públicas, sobretudo na seara da assistência social, que tanto evoluiu historicamente desde a promulgação da última Constituição Federal em 1988. Por isso o indicativo da gestão matricial para resultados se faz aplicável e emergente.

É fato que o contexto presente exige atualização da gestão pública em todos os sentidos, mas a política de assistência social, especificamente, carece de alinhamento rumo aos tempos de auge da globalização, da revolução tecnológica e da expansão da consciência democrática.

Percebe-se que a GMR, neste tempo de conturbações políticas e instabilidade de governo, vem sofrendo com boicotes que tendem a não garantir os resultados das políticas públicas, mas o sucateamento de ações públicas. Sendo assim, pretende-se, por meio desta discussão, estimular e reviver o que começou há uma década junto à política pública de saúde

brasileira, ao mesmo tempo em que traz essa perspectiva visando à eficiência, eficácia e efetividade da política pública de assistência social.

3.1 CONCEPÇÃO, DESENVOLVIMENTO E OS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR)

A obra pioneira em conceber a gestão para resultados foi escrita pelo pai da moderna gestão de empresas, Peter Ducker (1954, 1964), como informa Serra (2008, p.23). Intitulada *The Practice of Management*, a obra traz o esboço inicial desse modelo de gestão, voltando-se basicamente para aspectos administrativos e gerenciais.

A gestão para resultados, como toda e qualquer proposta de gestão de cunho administrativo, iniciou-se na esfera das organizações privadas, mas por ter direção efetiva e por permitir agregar valor público, essa proposta foi transposta para a gestão pública.

Como já exposto, há uma tendência na gestão pública brasileira contemporânea para que se dinamizem e desenvolvam as políticas sociais proporcionando um resultado suficientemente garantidor de direitos e de acesso a esses direitos por via dos planejamentos e ações estratégicas.

Nesse contexto, vislumbra-se a GMR como uma resposta plausível e possível para a atuação na gestão pública e, mais especificamente, na política de assistência social. Diante dessa afirmativa surgem questões como: o que vem a ser essa gestão matricial para resultados? Quais as concepções, desenvolvimento e elementos essenciais que a compõem?

Respondendo a essas indagações iniciais, conceitua-se a GMR como um modelo de governança bastante flexível, que obedece a um sistema de qualificação da gestão em que se congregam dinâmica, multidimensionalidade e circunscrição, em prol de uma estruturação que gere resultados por meio de estratégia interventiva.

Há que se ressaltar que, nesse campo de estudos, existem duas denominações para o mesmo método – gestão matricial para resultados (GMR) e gestão para resultados (GpR). A distinção entre essas duas nomenclaturas resulta apenas de preferências terminológicas de alguns estudiosos e ou técnicos. Autores como Serra (2008) e Bassit, Blumm e Martins (2009) se referem a esse instrumento como GpR, enquanto Martins e Marini (2010) concebem-no como GMR.

Nos dizeres de Bassit, Blumm e Martins (2009, p.34): “a Gestão Matricial para Resultados preconiza [...] a necessidade de alinhar a estrutura implementadora (unidades organizacionais, pessoais, recursos e outras dimensões) à estratégia, para que essa última se

realize”. Para Alcoforado (2009, p.3), a gestão por resultados “busca a flexibilização e a máxima agilidade do aparato estatal, desenvolvendo novos modelos organizacionais de gestão e prestação de serviços públicos por diversos meios”.

Assim, diferentemente da percepção inicial que o nome gestão matricial para resultados pode trazer, afirma-se que o resultado almejado com essa metodologia obedece a uma estratégia complexa, que absorve os meios (eficiência), a finalidade (eficácia) e os impactos (efetividade) que compõem a gestão, situação que traz um resultado abrangente e composto por essas três dimensões basilares para desenvolvimento de qualquer tipo de administração.

Segundo publicação da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009, p.6):

[...] o conceito de Gestão para resultados não se restringe apenas em formular resultados que satisfaçam às expectativas dos legítimos beneficiários da ação governamental de forma realista, desafiadora e sustentável. Requer, também, alinhar os arranjos de implementação (que envolvem intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e organizações) para alcançá-los, além de envolver a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.

Em outros termos, a GMR tem por foco atender aos beneficiários da ação estatal e, além disso, consolidar esses resultados por meio de múltiplos elementos, de modo a promover uma organicidade que garanta resultados convergentes à finalidade da ação pública, bem como ao cumprimento dos deveres de monitoramento, transparência e avaliação dessa execução.

De acordo com Martins e Marini (2010, p.82):

Sinteticamente, o modelo preconiza um cruzamento (como numa matriz de linhas e colunas) de elementos da Estratégia (sejam objetivos, programas, projetos etc.) com elementos da estrutura (unidades organizações ou organizações em si) para identificação e pactuação da contribuição dos elementos da estrutura visando à realização da estratégia sob monitoramento e avaliação contínuos. A gestão matricial de resultados preconiza, portanto, a necessidade de alinhar a estrutura implementadora (unidades organizacionais, pessoas, recursos e outras dimensões) com a estratégia, para que essa última efetivamente se realize.

Sendo assim, inferi-se que o modelo da GMR se propõe a sistematizar e operacionalizar elementos componentes da gestão (dinâmica, abrangência e

multidimensionalidade), de modo a seguir a estratégia delineada para o alcance dos resultados, utilizando monitoração e avaliação contínuas, para que os elementos da estratégia logrem êxito.

Com essas inferências, percebe-se que há uma vasta diversidade de conceituação e tipologias associadas à gestão para resultados. Este estudo, especificamente, procura incorporar a proposta do Instituto Publix em indicar um avanço que torna esse método um conceito associado à “governança para resultados”, aspecto que pode ser melhor verificado em Martins e Marini (2010).

Nessa direção, é reiterado que os elementos essenciais para a gestão para resultados no sentido de governança se incorporam segundo a apreensão Martins e Marini (2010) e Neely (2007), em termos como dinâmica, abrangência e multidimensionalidade, os quais assim concebe-se:

a) Primeiro elemento:

O primeiro elemento, a *dinâmica*, compõe-se de atuação polivalente, que transcende a simples mensuração e definição de resultados. Tal elemento envolve em uma perspectiva de controle, ajustes e acompanhamentos desde o processo de definição e planejamento até o momento de implementá-los, monitorá-los e avaliá-los. Essa dinâmica também incorpora a necessidade de gestão de informações e aperfeiçoamento do sistema administrativo, de maneira a aprimorar a governança, para além de meros procedimentos ritualísticos.

b) Segundo elemento:

Quanto ao segundo elemento, denominado *abrangência*, assinala-se que ele corresponde aos esforços em alinhar para um melhor desempenho, ou seja, esse elemento deve trazer um conceito amplo, que englobe o monitoramento e a definição dos resultados, de forma a gerir o desempenho em suas potencialidades.

c) Terceiro elemento:

O terceiro elemento, a *multidimensionalidade*, proporciona a superação do reducionismo e visa à captação ampla e variada de todas as múltiplas dimensões que envolvem o processo de gestão, tais como: recursos, estruturas, gestão de pessoas, sistema de informação, técnicas de processos gerenciais, entre outros.

Sendo assim, esses elementos compõem aspectos essenciais à gestão e, por conseguinte, à gestão burocrática voltada para resultados. Segundo Martins e Marini (2010, p.78): “é imperativo que um modelo ideal de gestão para resultados se baseie em um conceito abrangente de desempenho, incluindo dimensões do esforço e do resultado”. Essas dimensões

são subdivididas em: dimensão de esforço (economicidade, execução e excelência) e dimensão do resultado (eficiência, eficácia e efetividade).

Dessa forma, pode-se dizer que os elementos essenciais que compõem a gestão para resultados na direção da governança para resultados tornam nítidos os objetos, resultados e esforços, a fim de alinhar perspectivas aos objetivos, proporcionando eficiência, eficácia e efetividade através da qualidade na execução, economicidade nos recursos e execução monitorada para alcance dos resultados.

Esse modelo de gestão para resultados aplicados nas políticas públicas apresenta-se o mais completo e, por isso, continua como um desafio, uma vez que sua aplicação demanda, primeiramente, vontade política dos governantes, seguida da criação de uma agenda estratégica e da integração das agendas com outras políticas públicas, para priorizar a economicidade e evitar dualidade de ações pela administração pública. Além disso, também requer alinhamento das estruturas implementadoras, a partir das redes de governança, bem como a integração sistêmica dos elementos internos e externos constitutivos da agenda estratégica.

Por conseguinte, a governança para resultados convoca mecanismos claros e precisos de monitoramento e avaliação, tal como um acompanhamento direcional que conduza aos resultados, superando os possíveis desvios, situação que acolhe o crivo weberiano; por ser eficiente, esse método é racionalmente válido e pode atender em sua contextualização às ações racionais predispostas por Weber: meio-fim e valor-racional⁴.

Vale destacar que os elementos essenciais à gestão matricial para resultados aqui delineados correspondem a um processo contínuo. Especificamente no que tange à construção de uma agenda estratégica, surge a necessidade de definir o propósito e os resultados a serem alcançados, bem como os meios/formas que conduzirão àquilo que se visa alcançar.

Conforme Martins e Marini (2010, p.85), iniciando pela agenda estratégica, as ações nela contidas são: “mobilizar, gerar consciência para resultados e desenvolver capacidades; gerar e difundir conhecimentos; e construir agendas estratégicas”.

Sendo assim, percebe-se que essa agenda governamental abrange processos de planejamento estratégico, em que se cogita a capacidade de as pessoas envolvidas construir e implementarem a agenda, mobilizando-as; abrange ainda a necessidade de perceber os interesses e demandas das partes envolvidas, bem como de elaborar estudos prospectivos.

No que tange ao elemento denominado abrangência, observa-se, conforme Martins e

⁴ Sobre esse aspecto, consultar Weber (1994).

Marini (2010), que esse elemento apresenta quatro ações principais: pactuar contribuições, remodelar processos, alinhar pessoas e remodelar estruturas. Logo, esse elemento concebido por diversos autores como alinhamento da arquitetura organizacional implementadora visa a identificar as contribuições internas e externas, as parcerias e as dimensões dos recursos necessários.

No terceiro elemento, a multidimensionalidade, incorpora-se à análise diversificada do estabelecimento de resultados através de uma percepção multifacetada, de um sistema monitorado e de avaliação contínua, convocando também o uso da transparência, controle social e responsabilização governamental. Nesse elemento, as informações são geradas e sistematizadas de modo eclético e coerente, os desempenhos são avaliados e monitorados de modo a corresponder ao estabelecido nos processos decisórios firmados em uma perspectiva de governança para resultados.

Conforme documento da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009, p.6):

Diferentes pesos são atribuídos a diversos fatores promotores de resultados, tais como consciência estratégica (formulação compartilhada e comunicação da estratégia), liderança (capacidade de influenciar e mobilizar pessoas), estrutura (definição clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade), processos (definição detalhada de procedimentos), projetos (desdobramento de resultados em ações que perpassam estruturas e processos que se submetem a regimes intensivos de monitoramento), contratualização (pactuação de resultados mediante mecanismos de monitoramento e avaliação, e incentivos), pessoas (dimensionamento de equipes, capacitação, comprometimento, alinhamento de valores), tecnologias de informação e comunicações (inovação e integração tecnológicas, automação), recursos financeiros (disponibilidade, previsão e regularidade de fluxo). Assim, a principal questão concentra-se em como fazer os resultados serem obtidos e, para isso, faz-se necessário harmonizar todos esses fatores sob o abrigo de um modelo robusto de gestão para resultados.

Sendo assim, percebe-se que a gestão para resultados é um sistema complexo e flexível, que incorpora as multidimensões para promover os resultados almejados – isso tudo submetido a um processo de avaliação e monitoramento sistemático e constante.

Do mesmo modo, mas em outros termos, Martins e Marini (2010, p. 85-86) pontuam:

Vale destacar que os passos para implantação da gestão matricial de resultados [...] precisará ser customizada e combinada, caso a caso, precisará ser customizada para o efetivo atendimento a uma determinada organização ou governo, a partir de fatores que devem ser levados em conta, tais como:

contexto de atuação, histórico de implantação de experiências de modernização organizacional, perfil dos gestores e da que, equipe de trabalho, timing desejado para a implementação do modelo etc.

Essa reflexão dos autores demonstra a importância da contextualização para se desenhar uma gestão para resultados, pois não existe uma forma única de conceber esse tipo de gestão, dada a sua flexibilidade para adequação ao contexto em que é inserido, sobretudo quando envolve a perspectiva da gestão pública.

Partindo desse pressuposto, segue-se a apresentação da gestão matricial para resultados (GMR) como importante proposta para auxiliar a gestão pública na melhoria de sua atuação em prol da sociedade, sobretudo junto às políticas públicas brasileiras – aspecto que será um prelúdio para a percepção dos aspectos da GMR aplicáveis à política pública de assistência social.

3.2 GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA E SUAS PRÁTICAS DE GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Entende-se a importância de que administração pública seja desenvolvida sob uma perspectiva de governança, para que possa atingir melhores condições de desenvolvimento e a realização de determinados objetivos de interesse social.

Mas o simples fato de existir uma gestão pública não determina a execução de uma governança pública, pois, para implantá-la em um Estado Democrático de Direito, como no caso do Brasil, é preciso que a governabilidade seja exercida por meio de um conjunto de princípios que norteiem suas ações e tomada de decisões; da mesma forma, a execução de seu fazer enquanto gestão da coisa pública deve assumir o compromisso com o interesse público, baseando-se nos elementos de governabilidade decididos democraticamente.

Nessa direção, afirma-se que o método de gestão para resultados representa, para a governança na gestão pública, um incremento bastante contributivo para a perspectiva de organização e o alcance das finalidades da administração pública.

O método da GMR, por orientar, monitorar e avaliar os planejamentos, decisões e execuções da gestão pública, vem fortalecer a perspectiva da política pública e por isso não se fixa apenas em gestões administrativas dos entes governamentais. Instalou-se também como instrumento de gestão das políticas públicas, promovendo um complexo desafio organizacional em prol de resultados.

Dessa maneira, afirma-se que esse método de gestão pode promover o rompimento das

amarras históricas que, no Brasil, tendem a conceber a gestão pública através dos procedimentos burocráticos e pode dar pressupostos à administração gerencial, de modo a traçar conjuntamente, nas políticas públicas, diretrizes de atuações, bem como uma verdadeira agenda que surge seguida de etapas de execução, constituída por contínuos momentos de monitoramento e avaliação.

Apesar disso, percebe-se que ainda se faz esparsa a aplicação desse instrumento de gestão, quando se generalizou sua aplicação nas estruturas governamentais como um todo. Nas esferas dos governos federal, estadual e municipal em que se instalou a gestão para resultados, deu-se uma tendência a focar sua utilização apenas em aspectos de cunho administrativo-financeiro, não percebendo as nuances de cada política pública nem a implementação com foco nos resultados correspondentes às finalidades específicas desse tipo de política.

Nos municípios, o complexo organizacional se baseou na gestão para resultados. Percebe-se que o foco das políticas públicas ficou subjugado a burocracias e aspectos de gestão voltados a tornar o trabalho governamental de uma cidade mais eficiente; basicamente, tais aspectos não se firmavam na essência da política pública, mas principalmente na gestão de administração e finanças.

Como exemplo, na esfera municipal, cita-se Curitiba, que logrou êxito em implantar esse modelo de gestão no âmbito da administração pública (CECÍLIO; GIACOMINI; ROGUSKI, 1999; REZENDE, 2009; KANUFRE; REZENDE, 2012). Na Prefeitura Municipal de Curitiba, conforme expõem Kanufre e Rezende (2012), implantou-se a GMR desde 1995, quando surgiram as primeiras discussões sobre a instauração desse modelo na prefeitura, porém não se fez especificamente em uma política pública, mas um instrumento tático da administração municipal como um todo. Nesse tempo, o Plano de Reforma do Aparelho do Estado definiu as políticas públicas de modo a estimular para os demais atores sociais os primeiros esboços de cobrança de seu cumprimento.

Embora Curitiba tenha sido pioneira na instalação desse método de gestão, somente em 2005 o governo federal, através do Decreto 5.378/05, propôs contribuir para a melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos destinados aos cidadãos brasileiros, por via do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) – ultrapassando, assim, o Programa da Qualidade e Participação da Administração Pública (QPAP), que foi elaborado em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Contudo, registra-se também que, embora em municípios de gestão para resultados as

políticas públicas tenham sido minimizadas em suas essências por mecanismos concentrados na gestão administrativa e financeira, a única política pública sobrevivente foi a de saúde.

A política pública de saúde ainda conseguiu manter suas diretrizes e essência, por ter sido planejada e orientada pelo Ministério da Saúde a seguir a gestão para resultados. Isso gerou uma sintonia entre as orientações federais e a determinação de cumprimento na gestão local dessa política pública, tal como confirmam Bassit, Blumm e Martins (2009, p.27):

Desde o ano de 2007, o Ministério da Saúde vem empreendendo esforços para conceber e implementar um modelo de Gestão para Resultados que promova o desenvolvimento da saúde no país por meio do fortalecimento das instituições que compõem o Sistema Único de Saúde - SUS.

Assim, por ter sido delineada em linhas gerais pelo Ministério da Saúde, tal proposta manteve sua identidade, conjugando a metodologia da gestão para resultados no todo da administração pública com as diretrizes do SUS. Com efeito, na política pública de saúde a gestão para resultados continuava multidimensional, dinâmica e não se limitava a apenas definir e mensurar resultados, mas constituiu-se de uma rede de governança composta de integração sistêmica interna e externa, a qual conforma uma agenda intersetorial e se desenvolve como visão estratégica no PDCA⁵.

Muitos avanços podem ser apontados quanto ao uso da GMR na política de saúde brasileira, assim como cabe salientar que esse método não se fecha em si mesmo, mas possibilita o uso de outras técnicas associadas, para lograr melhores êxitos – situação que, no Brasil, se consolidou pela associação da GMR à metodologia do Balanced ScoreCard (BSC).

Essa associação de metodologias permitiu a sistematização estratégica de intervenção e planejamento da gestão pública, através da percepção dos elementos da estratégia (objetivos, programas etc.) aos elementos da estrutura (organizações e unidades operacionais de execução dos serviços públicos dessa política pública).

Nos dizeres de Bassit, Blumm e Martins (2009, p.39):

O uso integrado do GM e do BSC como Modelo de implementação da Estratégia e Gestão do Programa Mais Saúde trouxe, pelo menos, quatro grandes benefícios para o MS:

- a) O conteúdo estratégico do Programa foi descrito e comunicado de forma clara;
- b) Viabilizou o foco no conteúdo estratégico e na visão de longo prazo explicitado no Programa (2008-2011);

⁵ Conforme Walton (1988 apud BASSIT; BLUMM; MARTINS, 2009) esse termo vem do inglês, sendo desenvolvido por Shewhart e aperfeiçoado por Deming, e descreve a mudança de uma organização e seus processos; sendo assim se traduz como “Planejar-Fazer-Verificar-Agir”.

- c) Criou um real sentido de organização, mobilizando-a para a ação;
- d) Ambas as metodologias são flexíveis e foram precisamente adaptadas ao contexto de implementação do Programa.

Desse modo, diante desses avanços, cabe o questionamento sobre o motivo de não se incentivar e continuar a desenvolver a gestão para resultados, sobretudo para a aplicação do método também em outras políticas públicas, entre elas a política de assistência social que tem no seu Sistema Único de Assistência Social uma verossimilhança com o Sistema Único de Saúde.

Cabe registrar aqui que, no Brasil, a GMR teve seu desenvolvimento e discussão no período do governo Lula e correspondeu a uma proposta de desenvolvimento que começou a ser utilizada no governo federal na sistemática de gestão administrativa e financeira, sobretudo enfocando a gestão da política pública de saúde.

Na prática, poucos estados aderiram a essa proposta, mas os Estados de Pernambuco, São Paulo e Minas Gerais, por meio de contratualizações, tentaram implementar a gestão para resultados (ABRUCIO ; GEATANI, 2006). Nos municípios, como já exposto, poucos apresentaram notoriamente o uso desse instrumento de gestão, com exceção de Curitiba (PR), que o fez no início do governo Lula, que bem delineou essa proposta de gestão.

É evidente que a implantação da GMR em Curitiba (PR) surgiu em um contexto de administração municipal com processo evolutivo e contínuo já anteriormente instalado. Especificamente, esse modelo de gestão se estabeleceu firmado na compreensão de proposta de governo que concebeu como variáveis de análise e intervenção as diretrizes organizacionais municipais, bem como a percepção macroestrutural do ambiente municipal, especialmente a estrutura organizacional e os indicadores de desempenho e metas municipais. Contudo, o instrumental de como se deu essa implantação pode ser compreendido através dos estudos de Cecílio, Giacomini e Roguski (1999), assim como Kanufre e Rezende (2012).

Após o governo do presidente Lula, a gestão pública federal, e, conseqüentemente, os estados deixaram de visar o ideal de modernização da gestão pelo método de gestão para resultados. Assim, as políticas públicas não têm mais como foco a execução desse modelo de gestão, situação que se faz lamentável e demonstra a não continuidade de propostas do governo anterior, a despeito de a estratégia corresponder a um avanço para o serviço público e uma melhoria para a sociedade brasileira.

Conforme os interesses específicos desta pesquisa, apresenta-se, a seguir, a gestão para resultados na política de assistência social, esboçando a perspectiva teórico-metodológica do

instrumento e apresentando as viabilidades técnicas para ser empregada na política pública de assistência social.

3.3 ASPECTOS DA GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) APLICÁVEIS A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como observou-se, a GMR na política pública de saúde promoveu uma qualificação da gestão. Percebendo a similitude entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), acredita-se ser coerente cogitar e propor a incorporação desse instrumento de gestão na política pública de assistência social.

Denomina-se como instrumento esse método de gestão por incorporar o que estabelece o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2014, p.42): “Instrumentos de gestão, por consequência, são os instrumentos de planejamento, organização, direção, coordenação, execução, monitoramento e avaliação da política de assistência social e do SUAS”.

Assim, a GMR constitui um relevante instrumento para a política pública de gestão de município. Esse instrumento técnico de gestão contribui para a reorganização da gestão pública, absorvendo potencialmente a proposta de Estado Democrático de Direito e minimizando as dificuldades e desafios próprios do SUAS.

A GMR é um processo dinâmico e integrativo para o alcance de resultados elaborados por meios de diferentes e complementares técnicas administrativas. Na política pública de assistência social, em uma perspectiva democrática, visa à horizontalização das decisões e à inclusão de diversos atores sociais no processo de gestão. Ou seja, os munícipes, os gestores, os servidores públicos e demais interessados na gestão da política pública são convocados para articular e projetar, com prazos e metas, as múltiplas temáticas que envolvem a política pública de assistência social.

A participação de múltiplos atores sociais se constitui em uma questão basilar para o sucesso metodológico da política pública de assistência social, que tem em sua essência um caráter coletivo e participativo em prol do amparo às pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social.

Sabendo que todo projeto de gestão pública deve ser elaborado com uma metodologia adequada, dinâmica e aplicável, segue-se o desenvolvimento da definição, constituição e formalização dos elementos essenciais da GMR, as quais devem servir de procedimentos de gestão aplicável à política pública de assistência social.

A primeira etapa para a aplicação do GMR na política pública de assistência social se

firma na construção de uma agenda estratégica, que pode ser construída em nível federal, estadual, distrital e/ou municipal. Nesse momento se delinea o mapa estratégico (elaboração de indicadores, metas, formulação de termos de contratualização etc.), ou seja, firma-se uma contratualização de resultados e formula-se como serão as estratégias de alcance dos resultados e as ações prioritárias.

No que tange à contratualização, é interessante perceber a estratégia utilizada pelo Ministério da Saúde quando ocorre o descumprimento por uma das partes. Sobre esse aspecto, Gabriel, Kobinger e Caiuby (2009, p.66) esclarecem que:

Os Termos de contratualização, formalizados como acordos de resultados pelos secretários e presidentes, foram essenciais para ampliar a percepção do corpo funcional do Ministério quanto aos temas prioritários e para reforçar o compromisso assumido pela alta direção do Ministério em relação ao cumprimento da obtenção dos resultados do Mais Saúde.

Essa cláusula de descumprimento poderia ser utilizada na política de assistência social, embora isso ainda comprometesse a prestação de bens e serviços à população, situação que descaracterizaria a essência dessa política pública e faria da população em vulnerabilidade socioassistencial a principal vítima⁶.

Na segunda etapa, estabelece-se o alinhamento organizacional envolvendo o monitoramento e avaliação, entre outros aspectos iniciais, tais como os processos de gestão do SUAS e a estrutura da política pública, tanto em aspectos físicos quanto organizacionais, bem como se institui a gestão de pessoas, o sistema de informação e a gestão orçamentária.

No que corresponde ao monitoramento estratégico, apresenta-se a experiência do Ministério da Saúde, como dispõem Machado, Caiuby e Silva (2009), indicando que esse foi o segundo passo a agenda estratégica e a pactuação dos resultados. Os autores ressaltam que não se tratava apenas de estabelecer fluxos e rotinas para o monitoramento e a análise do desempenho frente a cada resultado contratualizado, mas, sim, de um processo de reuniões estratégicas e aprendizado contínuo.

Em relação à gestão de pessoas, devem-se considerar as palavras de Camões e Meneses (2016, p.90):

Gerir pessoas no setor público é um enorme desafio diante da baixa discricionariedade dos gestores em relação a seu pessoal. Uma política que interfira apenas na capacitação é frágil e de difícil convencimento. O modelo

⁶ Sobre o termo de contratualização do Ministério da Saúde no Brasil, ver Gabriel, Kobinger e Caiuby (2009, p.68-71).

centrado apenas na capacitação torna a política refém de interesses particulares e iniciativas individuais;

Dar continuidade e ampliar o papel das redes – os resultados do estudo demonstram e coadunam com a literatura, que a formação de redes é uma alternativa eficaz e promissora na implementação de políticas.

Sendo assim, fica demonstrada a importância do GMR para a gestão de pessoas, sobretudo porque ela não é vista como meio em si mesmo capaz de produzir efeitos com simples ajustes, como a capacitação de pessoas, mas porque esse modelo estabelece a gestão de forma sistêmica e integrativa.

Essa segunda etapa se firma, dessa forma, sob uma análise organizacional bem estruturada, que perceba os fatores limitantes a essa política pública e os possíveis empecilhos às estratégias quanto ao tempo programado na agenda e sua contratualização. Subseqüentemente, surgem elementos que reconfiguram a estrutura organizacional local e firma-se a orientação para lograr os resultados pré-delineados.

É importante perceber que nesse momento é que se ajustam as condutas da gestão pública e dos atores sociais envolvidos para trabalhar as competências essenciais, evitar as dualidades de ações paralelas, eliminar redundâncias de ações, serviços e intervenções, bem como limitar as atuações paternalistas, partidaristas e os excessos de ações em uma única área.

No quesito de gestão de pessoas, essa etapa alinha as condutas e a locação dos recursos humanos, de modo a avaliar e lotar competências nos âmbitos que mais precisam, requalificando os que não se adequarem, para evitar equipes sem perfil, e propondo otimização de oportunidades e benefícios potenciais, tais como um quantitativo de recursos humanos correspondente às recomendações gerais estabelecidas para essa política pública, vislumbrando o atendimento à NOB-RH/SUAS.

Evidentemente que, na GMR, não se trata especificamente dessa maneira a sua técnica teórico-metodológica, mas, uma vez proposto esse instrumento de gestão para a política de assistência social, é necessário adequar seus elementos essenciais à proposta do SUAS, para que se torne clara a sua execução.

A gestão do SUAS envolve ações administrativas complexas, que requerem compreensão do sistema com profundidade, de modo a viabilizar a utilização de modelos organizacionais avançados, que agreguem valor público aos recursos e necessidades sociais destinados à política pública de assistência social. Essa complexidade do SUAS é um constante desafio que tem na gestão para resultados um instrumento apto a melhor gerir a

política pública de assistência social, trazendo aspectos importantes a serem vislumbrados coletivamente tanto nas dificuldades quanto na articulação interna e externa dessa política.

A GMR, contudo, deve ser contextualizada e, ao mesmo tempo, coerente com pressupostos teóricos e epistemológicos que formam a política pública em intervenção. Deve considerar as características locais e a cultura, não transplantando importando práticas de realidades distintas, mas, sim, promovendo a modernização administrativa firmada na essência da política pública – que, no caso da assistência social, deve ainda incorporar a democratização e *accountability*, bem como intensificar o uso de tecnologias da informação para a melhoria do serviço público.

Ademais, como pontuam Martinelli, Silva e Santos (2015, p.110): “fazer a gestão do SUAS é algo que exige dos gestores um conhecimento implicado ao modelo socioassistencial e ao empenho técnico”. Para tanto, cabe aos governos, governantes e gestores o anseio por implementar esse instrumento.

Torna-se evidente que a mudança almejada para a política pública de assistência social requer uma completa reformulação dos processos de gestão usualmente encontrados na atualidade dos governos, seja no âmbito federal, estadual, municipal ou distrital. O processo de mudança não exige apenas alteração econômica ou de recursos humanos, mas depende de várias características de inovação em si, bem como de conhecimento sobre a operacionalidade de métodos de gestão mais promissores, tal como se infere sobre o método da gestão matricial para resultados.

A esse propósito, para direcionar a aplicação do método de GMR na política pública de assistência social, vale recorrer às orientações de Martins e Marini (2010, p.82-83):

Os três blocos principais de implementação da Gestão Matricial de Resultados são:

- a) construção da agenda estratégica (elemento direcionador de resultado relacionado à formulação);
- b) alinhamento da arquitetura organizacional implementadora (elemento direcionador do esforço relacionado à implementação); e
- c) implantação de mecanismos de monitoramento e avaliação (elemento de controle gerencial e social e de redirecionamento e aprendizagem).

Desse modo, a GMR deverá ser implementada tendo por foco esses três elementos norteadores da operacionalização, mas sem deixar de buscar a percepção contextualizada. Assim, quando necessário, conjuga-se esse instrumento técnico de gestão a outros, tal como o Balanced ScoreCard (BSC), descrito por Bassit, Blumm e Martins (2009), ou ainda o modelo

de mensuração do desempenho (cadeia de valor e as seis dimensões do desempenho – 6Es), método observável descrito objetivamente por Palvarini (2010) e em documento publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009), entre outros métodos prudentemente aplicáveis.

Contudo, adverte-se que esse método de gestão não extingue ou desmerece os instrumentos indicados na NOB/SUAS para uma boa gestão do SUAS, mas visa a qualificá-los, aprimorando-os e articulando-os em um sistema complexo e dinâmico voltado a resultados predefinidos.

Conforme publicação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2014, p.42-43), “caracterizam-se como instrumentos de gestão do SUAS: a) Plano de Assistência Social; b) Pacto de Aprimoramento do SUAS; c) Orçamento; d) Processos de Acompanhamento; e) Gestão da Informação; f) Gestão do Trabalho”. Diferentemente, mas de modo convergente, os instrumentos de gestão do SUAS são estabelecidos em documento do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (2016, p.56-58) da seguinte forma:

Existem vários instrumentos indicados pela NOB/SUAS para auxiliar na gestão do Sistema, tais como:

- Pacto de Aprimoramento: é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no âmbito do SUAS. Constitui-se como um mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Sua elaboração é quadrienal, com o acompanhamento e a revisão anual das prioridades e metas estabelecidas. O repasse de verbas da União para os municípios é feito pelo acompanhamento do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS).
- Planos de Assistência Social: é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS, além de ser condição para o repasse dos recursos federais e estaduais ao Fundo Municipal de Assistência Social (art. 30, LOAS).
- Orçamento: é o documento que expressa o valor de impostos, taxas e contribuições que o governo arrecada e o valor montante de recursos que ele pode gastar em cada área (saúde, transporte, assistência social, por exemplo). Os municípios precisam saber de antemão quais ações de assistência social são necessárias e qual será o custo para implementá-las. Para tanto, contam com instrumentos de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).
- Financiamentos: o SUAS é financiado pelos três entes federativo a partir do Orçamento da Seguridade Social, que são remetidos ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e daí repassado aos fundos estaduais, distrital e municipais da assistência social. Estes também devem contribuir financeiramente, devendo voltar os recursos à operacionalização, prestação,

aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios dessa política.

- **Gestão da informação:** é a utilização de um sistema de dados atualizado periodicamente com as informações do município pertinentes à gestão do SUAS. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) possui um sistema de gestão da informação em seu site (www.mds.gov.br/sagi), com ferramentas para encontrar informações tão diversas quanto o número de novos empregos formais criados no mês e a localização geográfica dos CRAS e CREAS de um município.
- **Monitoramento:** é o acompanhamento das políticas públicas no decorrer de sua execução, de modo a registrar a sua evolução ao longo do tempo. O monitoramento está ligado à vigilância socioassistencial, sendo fundamental para o acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas, ou seja, permite avaliar o desempenho de uma política.
- **Avaliação:** é a etapa posterior ao monitoramento, em que se avaliam os resultados da política. Comparam-se os resultados com as metas e tenta-se explicar o sucesso ou o fracasso das medidas adotadas em relação às condições de vida da população. Apesar de serem facilmente confundíveis, o monitoramento é um processo contínuo, já a avaliação é um processo pontual.
- **Relatórios de Gestão:** são documentos necessários à transparência pública, trazem a descrição das ações executadas pelo órgão gestor da assistência social do governo (federal, estadual ou municipal) durante o ano, bem como a planilha de gastos.

Sendo assim, a GMR utilizará esses instrumentos, dotando-os de eficiência, eficácia e efetividade, ao passo que, sobretudo no Pacto de Aprimoramento, será valorado o que se estabelecerá na contratualização própria ao momento de criação da agenda estratégica. Na direção do alinhamento da arquitetura organizacional, os Planos de Assistência Social, o Plano Diretor Municipal (PDM) e o Plano Plurianual Municipal (PPAM) comporão os instrumentos de planejamento de gestão da assistência social dos municípios, de modo a constituir sua importância de maneira inquestionável.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS ora exposto corresponde a um elemento essencial desse Sistema e muito se assemelha ao processo de contratualização da agenda estratégica, pois ambos tentam materializar metas e prioridades no âmbito do SUAS. Contudo, a diferença ultrapassa a nomenclatura, já que a qualificação do SUAS por meio da GMR objetiva organizar a gestão para atingir metas pactuadas, observando aspectos que envolvem os múltiplos elementos de gestão conforme recortes temporais de médio, curto e longo prazos, envolvendo outras instâncias organizativas, dotando-as igualmente da responsabilidade no processo de Gestão do SUAS.

Entende-se que essa responsabilização de atores sociais na gestão de resultados no

SUAS não opera com a transferência do dever da política pública de assistência social, que é assumida pelo Estado, nem mesmo visa à perspectiva de Estado Mínimo, mas volta-se ao estabelecimento de papéis na reflexão, decisão, monitoramento e avaliação do SUAS.

Assim, a contratualização do GMR no SUAS difere do Pacto de Aprimoramento, pois as metas e prioridades pactuadas expressam o compromisso da gestão com o aprimoramento do SUAS de modo mais amplo e complexo, enquanto o Pacto de Aprimoramento⁷ do SUAS, que deve ser elaborado a cada 4 anos e revisto anualmente, somente se limita ao estabelecimento de metas e prioridades em termos de proteção social básica, proteção social especial, gestão e controle social.

Como instrumento de gestão da política pública governamental brasileira, absorvendo a perspectiva de gestão descentralizada e participativa, a proposta de GMR para a política pública de assistência social é relevante e importante, bem como o papel da política pública quanto aos direitos sociais e às exigências de melhorias na qualidade de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social. A seção a seguir expõe a política de assistência social no município de Jeremoabo.

⁷ Sobre o Pacto de Aprimoramento do SUAS vigente no período deste estudo, indica-se consultar o documento do Ministério Público do Rio de Janeiro aqui referenciado, segundo o qual: “as prioridades e metas de gestão previstas para o quadriênio 2014-2017 foram aprovadas na 124ª reunião ordinária da Comissão Intergestores Tripartites” (2014, p.44-47).

4 ESTUDO DE CASO: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JEREMOABO (BA)

A presente seção trata especificamente da contextualização da política pública de assistência social e do SUAS no município de Jeremoabo (BA), através do estudo de caso, expondo como ocorre o processo de gestão da política pública de assistência social, a fim de caracterizá-lo, de modo a fornecer subsídios à elaboração do modelo de gestão para resultados nessa política pública municipal.

Assim, o presente estudo tem por finalidade de apresentar a gestão e a execução do SUAS, desenvolvidas pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania do referido município, órgão gestor dessa política, especificamente no período de 2013 a 2016, no mandato da prefeita Anabel de Sá Lima Carvalho, ex-primeira-dama e ex-secretária Municipal de Assistência Social.

Quanto à percepção do município em foco faz-se saber que Jeremoabo é um município do nordeste baiano, situado a aproximadamente a 370 km da capital, às margens do rio Vaza-Barris, pertencente ao território geográfico descrito como Semiárido do Nordeste II, situação que o coloca inserido no polígono da seca. É fato que os municípios pertencentes a essa área apresentam, em sua vasta maioria, um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), exibindo assim uma medida comparativa que examina de modo genérico o grau de: desenvolvimento humano, conforme expectativa de vida ao nascer; nível de educação formal; potencial de produto interno bruto; e, renda *per capita* da população.

Situado nessa região, Jeremoabo padece de semelhantes problemáticas socioeconômicas. O IDH do município firma-se em 0,547 (IBGE, 2010), ou seja, muito baixo desenvolvimento humano, e, além disso, as condições de geração de emprego e renda são extremamente limitadas. Tal aspecto determina uma enorme necessidade de intervenção do poder público, sobretudo da política pública de assistência social.

O município se conformou a partir da tribo indígena Tupinambás (Muongorus e Cariacás). Da condição de vila, conquistada em 1831, foi elevado à posição de cidade pela Lei Estadual nº 1.775 de 6 de julho de 1925, com o nome de “Geremoabo” (que significa “plantação de abóboras”), termo cuja grafia foi alterada para ser escrito com a inicial “J”⁸ através do Decreto-Lei Estadual nº 141/43, confirmado pelo Decreto Estadual nº 12978/44.

Atualmente, é possível afirmar que o município sobrevive economicamente da

⁸ Para mais dados sobre o município, ver: Dados Municipais. História. Portal da Câmara Municipal de Vereadores, Jeremoabo, 200? Disponível em: <<http://www.camarajeremoabo.ba.gov.br/historia>>. Acesso em: 10 set. 2017.

policultura, contudo, mesmo com o clima e solo típico do sertão se estabelece a diversidade de plantios, garantindo a policultura. Ademais, a cidade de Jeremoabo (BA) apresenta uma vasta extensão territorial que, conforme o IBGE (2017), corresponde a aproximadamente 4.627 Km², com uma população estimada em 41.605 pessoas, 52,4% das quais sobrevivem com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo.

Sendo assim, o município é classificado como de pequeno porte II, pois se apresenta com população firmada entre 20.001 a 50.000 habitantes e, dada a sua responsabilidade com as complexidades socioassistenciais, pode ser enquadrado no nível de gestão da assistência social como de médio potencial, observando as configurações estabelecidas pelo padrão nacional de gestão da política pública de assistência social.

Segundo o CAD-SUAS, o Programa Bolsa Família, principal instrumento de beneficiamento e cadastramento das pessoas em vulnerabilidade social, mantém um total de 10.120 famílias cadastradas com perfil de vulnerabilidade socioassistencial, das quais 7.361 são beneficiadas pela transferência de renda do fundo nacional, diretamente para a conta do responsável pela família. Aspecto este que demonstra a carência por ampliação nos beneficiamentos dada a realidade apresentada na introdução que expõe que 52,4% da população sobrevivem com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo, conforme o IBGE (2017).

A ideia de identificar prioridades de intervenção e potenciais da gestão da assistência social, definida a partir da realidade local, visa alicerçar a construção de um modelo de gestão para resultados constituídos através das especificidades locais e com uma metodologia desenvolvida em prol da democratização da gestão.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) DE JEREMOABO (BA)

Em Jeremoabo, a política pública municipal de Assistência Social surgiu como uma proposta governamental em prol da adequação às novas tendências e exigências relativas à esfera municipal, então contrastava com uma afirmação de política social.

Cabe reiterar que o desenvolvimento da assistência social nesse município abrange amplos aspectos políticos e socioeconômicos, sobretudo em função das carências financeiras da população e dos limites na geração de emprego e renda. Daí surge às primeiras ações de assistencialismo e benemerência ao qual aproveitando da hipossuficiência da população os políticos estabeleceram a assistência social como estratégia de convencimento a população, a

fim de por meio de benefícios, programas e serviços garantir a população uma assistência possivelmente garantindo reconhecimento político por parte dos beneficiados.

As primeiras iniciativas da política de assistência social praticadas como caridade, religiosidade e dever moral, totalmente apoiadas pelo poder público – tanto que se estabeleceu a assistência social como política pública no período de governo do prefeito João Batista Melo de Carvalho (1993-1996). Nesse período, a responsável pela pasta era Anabel de Sá Lima Carvalho, então primeira dama e futura prefeita do município.

Com a Lei Municipal nº 214/96, que criou o Conselho Municipal de Assistência Social de Jeremoabo (CMAS), deu-se a implantação da referida política, em 7 de junho de 1996. Entretanto, as ações de assistencialismo da Secretaria de Ação Social ainda estavam em aperfeiçoamento, carecendo do apoio do conselho, em decorrência das exigências e tendências nacionais.

Contudo, como todo início de política pública de assistência social, percebeu-se que as ações realizadas no referido município apresentavam cunho assistencialista e de apoio à proposta político-partidária vigente, não sendo basicamente documentada. Deste modo, essa política pública, na época, iniciava sua nova configuração no cenário nacional, perfazendo uma proposta de direito público ainda pouco delineada na esfera operacional de divisão de responsabilidades dos entes federados e da sistematização de dados.

Por isso, os municípios ainda se estabeleciam na perspectiva de ação social voltada à caridade e à benesse, e as obrigações eram postas de modo discricionário e sem operacionalidade, sempre voltadas às intenções político-partidárias dos governantes.

Dessa gênese até o presente momento, nota-se que cada nova gestão política e cada alteração nas normas que conduzem a assistência social fizeram essa política alcançar novas perspectivas de atuação, no sentido de se garantir como um direito social, tal como percebe-se no Plano Nacional de Assistência Social (2004).

Nesse percurso histórico, verificou-se que houve 6 gestões municipais por pleito eleitoral desde a criação da assistência social em Jeremoabo. Isso resultou em 9 secretários municipais e 2 nomenclaturas para a secretaria gestora da política de assistência social – inicialmente denominada Secretaria Municipal de Ação Social e, a seguir, com as novas configurações nacionais, Secretaria de Assistência Social.

Em 2005, foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. No ano seguinte, foram dados os primeiros passos em prol da instalação do SUAS no referido município, com a instalação do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS).

Entretanto, como expõe o entrevistado nº 1, não há muitos dados disponíveis até o governo do prefeito Spencer José de Sá Andrade (2005-2008), posto que um incêndio na sala da assistência social, situada, à época, na Prefeitura Municipal, destruiu muitos documentos referentes à política pública de assistência social.

Contudo, foi no governo do prefeito João Batista Melo de Carvalho (2009-2012) que se deram os alicerces mais garantistas para essa política pública no município de Jeremoabo. Esse fato se deve a inúmeros fatores, entre os quais se destacam as capacitações estaduais (para profissionais dos CRAS, CREAS, Programa Bolsa Família, gestores e demais profissionais do SUAS) voltadas aos municípios, orientando sobre as normas atuais para a política pública, além da disposição de funcionários efetivos na secretaria de assistência social, sobretudo de técnicos de assistência social e apoio do gestor municipal, principalmente na solicitação e aceite de programas e projetos de assistência social.

Nessa direção, a gestão desempenhada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania do município de Jeremoabo, composta por equipe biopsicossocial, voltou a ser gerida pelo SUAS, conforme as leis e normativas vigentes, bem como acatou, dentro de sua realidade municipal, as orientações provenientes do governo federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário) e estadual (Secretaria de Justiça, Direitos Humanos, Desenvolvimento Social e Agrário).

No período de gestão da prefeita Anabel de Sá Lima Carvalho foi possível desenvolver diversas ações relevantes para os usuários dos SUAS e, sobretudo, incluir como usuários do Sistema muitas famílias encaixadas dentro dos critérios de vulnerabilidade para seu consequente beneficiamento e acompanhamento. Esta viabilidade se deu em virtude das alianças políticas entre o governo municipal e estadual, bem como por Prefeita, ex-secretária municipal de assistência social, ter disposição e constante interesse por esta política pública.

Nessa ótica, o trabalho foi realizado sempre de forma integrada e articulada com as demais secretarias municipais, especialmente as que compõem a Seguridade Social, possibilitando assim uma extensão da visibilidade dessa política em foco, bem como a garantia de direitos a um percentual ainda maior de beneficiários.

Atualmente, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania do município de Jeremoabo está em processo de adequação às normativas legais quanto à estrutura prevista nas orientações sobre a divisão da gestão do SUAS em termos organizacionais, e, sobretudo, na NOB-RH/SUAS a qual delinea a profissionalização da assistência social. Destaca-se, nesse contexto, que desde o ano de 2016 estabeleceu-se a Lei Municipal do SUAS (Lei nº 530/16),

fato que significa um avanço para a assistência social em Jeremoabo.

A promulgação da Lei nº 530/16 promoveu o atendimento ao que estabelece a assistência social, sendo possível afirmar que o município tem avançado no aperfeiçoamento normativo do SUAS, cumprindo seu papel dentro de suas possibilidades. Entretanto, como a abrangência da política de assistência social é grande, ainda há muito caminho a percorrer, sobretudo em função das desigualdades e do processo contínuo de exclusão social.

É possível perceber também progressos na compreensão do papel do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o qual desempenha um papel decisivo na gestão da assistência social, sobretudo no acompanhamento dos planos, programas e projetos socioassistenciais, como se constata no Relatório de gestão da política de Assistência Social de Jeremoabo, observação e nas entrevistas. De acordo com o Relatório de gestão da política de Assistência Social de Jeremoabo (2016, p.60):

Podemos elencar que dentre as atividades desenvolvidas pelos Conselhos temos: visita a atividades socioassistenciais organizados pela Assistência Social (exemplos: Caravanas da Feliz Cidade e Projeto Crescer Primeiro), acompanhamento das atividades e das ações dos abrigos de idosos, acompanhamento dos beneficiamentos do Programa Bolsa Família, visita a equipamentos públicos da secretaria de assistência social, dentre outras afins as atribuições deste conselho.

Desse modo, constata-se que, além da existência e atuação do CMAS, há no município um monitoramento e a avaliação da gestão da assistência social, o que é extremamente importante para a gestão dessa política pública.

É sabido que o SUAS tem um modelo de gestão descentralizado e participativo que, para tanto, demanda um controle social abrangente, composto de diversos atores sociais, para exercer a orientação, o planejamento e o controle da assistência social, aspecto que propiciou a criação dos conselhos de assistência social.

Assim, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS – Jeremoabo) não apenas respeita a ótica da legalidade ou regularidade formal dos atos como também propicia uma aproximação da sociedade com a gestão dessa política pública.

Desde a implantação do SUAS no município percebe-se que os serviços, programas, projetos e benefícios vêm caminhando para atender às famílias e indivíduos de seu território, conforme sua capacidade de atuação frente à complexidade de sua gestão. Especialmente no período selecionado para este estudo, verifica-se que se deu não especificamente a extensão dos programas, projetos e serviços, mas sim a melhoria na estruturação da gestão do SUAS,

bem como o aprofundamento das bases de atuação normativa e operacional dessa política pública; situação esta evidenciada por análise dos documentos e na observação, sem quaisquer quantificação, principalmente na percepção do fluxo organizacional que começou a ser desenvolvido.

Logo, afirma-se que o município tem procurado corresponder à clara definição das competências técnica e política sob a responsabilidade da área da assistência social, especialmente por convocar a participação e mobilização da sociedade civil, através de fóruns, conferências e audiências públicas.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Jeremoabo, seguindo os rigores burocráticos estabelecidos nacionalmente, vem desenvolvendo constantemente a política municipal de assistência social, formulando tempestivamente o plano municipal de assistência social, os planos de ação e o relatório anual de gestão. A Secretaria também apresenta plano de inserção e acompanhamento das pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada⁹ (BPC), selecionados conforme indicadores de vulnerabilidades, articulando à assistência social as demais políticas pertinentes, especialmente as de saúde e educação. Porém, esse plano e as ações específicas ainda ficam reduzidos frente à alta demanda existente.

Ademais, elaborou-se uma proposta orçamentária da assistência social que se fez aprovada pelo CMAS, além da publicização e discussão de informações relativas ao volume de recursos transferidos para o fundo municipal oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS). Igualmente, o plano de aplicação do fundo municipal, repasse desses recursos às entidades de assistência social e a prestação de contas ao final do exercício são apresentados ao CMAS em reuniões abertas. Observando o princípio da transparência, é possível perceber, nas reuniões de prestação de contas, a apresentação dos demonstrativos das contas bancárias sob a gestão do fundo municipal.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Até o momento, foi desenvolvida uma discussão acerca da assistência social do município baiano de Jeremoabo, com base em bibliografias correlatas, documentos e sites

⁹ Refere-se à garantia de um salário mínimo mensal para a pessoa idosa (a partir de 65 anos) ou para a pessoa com deficiência que comprovem não possuir meios de prover sozinho ou através de sua família seu sustento.

oficiais governamentais que apresentam elementos normativos e de democratização referentes ao tempo e espaço delineados neste estudo.

A pesquisa documental se fez subsidiária de indicadores sociais oficiais e informações governamentais correlatas ao objeto de estudo, e a pesquisa bibliográfica acessou livros, revistas e artigos científicos, dados estes que contribuíram para a lapidação teórica da gestão da política pública de assistência social no município de Jeremoabo.

Naturalmente, esta subseção não se distancia de tal apresentação, mas incorpora dados coletados através do estudo de caso da política pública em foco, expondo a percepção específica da gestão pública correlata. Para isso, recorreu-se à pesquisa documental, relatos orais, observação e entrevistas com diversos atores sociais (técnicos, gestores e conselheiros do CMAS), a fim de caracterizar essa gestão pública.

Vale destacar que o relato oral das experiências dos gestores, conselheiros e técnicos da política de assistência social do território investigado contribuem fundamentalmente para demonstrar a percepção geral dessa política pública. As entrevistas informais individuais, por serem estabelecidas em um roteiro semiestruturado, forneceram de forma precisa e detalhada as informações necessárias à construção pormenorizada do modelo de gestão pública municipal para a assistência social.

Assim, conforme já mencionado, esta pesquisa decorre de um estudo sobre a gestão pública de assistência social de Jeremoabo (BA), especificamente no recorte temporal entre 2013 e 2016, que tem configurada quanto aos seus objetivos como exploratória e quanto ao tipo como quantitativa univariada (distribuição da frequência da informação) e qualitativa de análise de conteúdo.

Assim, os dados referentes ao trabalho da pesquisa incorporam a correlação entre teoria e pesquisa de campo, integrando uma leitura e análise multidimensional que possibilita uma caracterização da realidade, de modo a facilitar a proposta de intervenção através do método de gestão para resultados.

Para a compreensão da Política de Assistência Social no município de Jeremoabo, inicialmente, foi utilizado à técnica de relato oral informal e aberto, a qual servia de percepção panorâmica sobre como se estabelece essa política pública aos olhos dos principais atores sociais responsáveis por sua gestão, a saber, gestores, conselheiros e técnicos da política pública de assistência social. Isso não implica, evidentemente, menosprezo em relação aos principais atores sociais desse contexto, os usuários do SUAS. A ideia foi configurar uma percepção real daqueles que estabelecem diretamente a gestão municipal, como forma de

mapear como se dá a condução desse processo.

Foram realizados 19 relatos orais e igualmente 19 entrevistas, as quais totalizaram aproximadamente 82,61 % do número geral dos atores sociais passíveis de aplicação da coleta de dados – aspecto que, dado que a taxa de retorno ultrapassa os 70%, pode ser caracterizado como relevante. Os demais atores sociais não participantes se subdividiram em 4,34 % que não puderam se posicionar, pelo impedimento advindo de estarem diretamente envolvidos na elaboração da pesquisa; e os 13,05% restantes correspondem aos que se recusaram a fornecer os dados solicitados. A Tabela 1 apresenta a conformação final da amostra dos entrevistados.

Tabela 1 – Número e perfil dos entrevistados

	TOTAL	TOTAL DE RECUSA/ IMPEDIMENTO	TOTAL DE ENTREVISTADOS
CONSELHEIROS	10	0	10
GESTORES	3	2	1
TÉCNICOS	10	2	8
TOTAL GERAL	23	4	19

Fonte: Pesquisa de campo com técnicos, conselheiros e gestores de assistência social de Jeremoabo (BA), referente à Gestão 2013-2016.

Essa amostra compunha-se, inicialmente, de 23 atores sociais passíveis de serem entrevistados, mas apenas os conselheiros do CMAS contribuíram para a pesquisa sem nenhuma recusa ou impedimento. Ademais, houve 3 recusas (2 gestores e 1 técnico da política pública em questão) e 1 impedimento (relativo à própria pesquisadora).

Para a construção do modelo de gestão para resultados aplicável à política de assistência social no município em referência, foram considerados, a partir dos relatos dos atores sociais, a participação, a formação de pessoas, a organização e processos, os recursos humanos, financeiros e correspondentes resoluções de problemas, planos, monitoramento e avaliação.

Ou seja, esta proposta foi firmada a partir da percepção da política pública de assistência social, identificação de seus problemas de gestão pública, formação de agenda e formulação de alternativas, bem como implementação dessas alternativas e, paralelamente, monitoramento e avaliação.

A pesquisa constatou, nos relatos orais, que a percepção geral da política pública municipal de assistência social é concebida positivamente; entretanto 36,84 % não se posicionaram sobre a situação da política pública, por razões não relatadas, e apenas 5,27 %

apresentaram a referida área como “pouco desenvolvida” (Tabela 2).

Tabela 2 - Política de assistência social

CATEGORIA	RESPOSTAS	CONSELHEIROS	GESTORES	TÉCNICOS	%
Situação	Bom funcionamento	2	0	3	26,31
	Avançou	1	0	1	10,52
	Participativa e democrática	1	0	0	5,27
	Pouco desenvolvida	1	0	0	5,27
	Parcialmente participativo	1	0	1	10,52
	Centralizada	0	0	1	5,27
	Não relataram	4	1	2	36,84
	Total		10	1	8

Fonte: Elaborada pela autora desta dissertação a partir dos relatos orais com técnicos, conselheiros e gestores de assistência social de Jeremoabo (BA), referente à Gestão 2013-2016.

Na categoria “entraves e desafios à Política Municipal de Assistência Social” percebe-se, nos relatos orais, que a assistência social melhorou sua gestão em aspectos gerais, mas na prática mesmo assim foram estampados diversos entraves e desafios que se apresentam à gestão da assistência social em Jeremoabo, tais como: falta de comunicação/trabalho intersetorial (15,78%), técnicos excluídos do processo de gestão (10,52%), ampla demanda (5,26%), usuários sem participação no processo de gestão (10,52%), falta capacitação continuada (21,05%), desconhecimento dos gestores sobre essa política pública (5,26%), município extenso e carente (10,52%), contrapartidas (federal e estadual) reduzidas e descontínuas (26,31%), alguns serviços sem qualidade (10,52%), pouco investimento municipal (atenção e recursos) no SUAS (15,78%), percepção dessa política como assistencialista (15,78%), politicagem (10,52%), conselho sem assiduidade/participação ativa (15,78%), desconhecimento dessa política pública (10,52%), desestrutura municipal quanto às leis e normas para o SUAS (21,05%). Essas informações estão organizadas na Tabela 3.

Tabela 3 - Entraves e desafios à política pública de assistência social de Jeremoabo

CATEGORIAS	RESPOSTAS	CONSELHEIROS	GESTORES	TÉCNICOS	% TOTAL
Entraves/ desafios	Falta de comunicação/trabalho intersetorial	1	0	2	15,78
	Técnicos excluídos do processo de gestão	0	0	2	10,52
	Ampla demanda	0	0	1	5,26
	Usuários sem participação no processo de gestão	1	0	1	10,52
	Falta capacitação continuada	3	0	1	21,05
	Gestores desconhecem essa Política Pública	0	1	0	5,26
	Município extenso e carente	2	0	0	10,52
	Contrapartidas (Federal e Estadual) reduzidas e descontínuas	3	1	1	26,31
	Alguns serviços sem qualidade	1	0	1	10,52
	Pouco investimento municipal (atenção e recursos) no SUAS	2	0	1	15,78
	Percepção dessa Política como assistencialista	2	1	0	15,78
	Politicagem	2	0	0	10,52
	Conselho sem assiduidade/participação ativa	3	0	0	15,78
	Desconhecimento dessa Política Pública	1	0	1	10,52
	Desestrutura municipal quanto às leis e normas para o SUAS	2	0	2	21,05
	Não relataram	0	0	0	0,0

Fonte: Elaborada pela autora desta dissertação a partir dos relatos orais com técnicos, conselheiros e gestores de assistência social de Jeremoabo (BA).

Sendo assim, apreende-se que há pontos a serem trabalhados em um modelo de gestão pública para a assistência social de Jeremoabo, considerando esse contexto em todos os níveis de complexidade de resolução e, sobretudo, estendendo responsabilidades e compromissos a outras esferas de governo, como é o caso das contrapartidas serem reduzidas e descontínuas.

Nesse aspecto, recorreu-se ao relato de um dos sujeitos entrevistados no âmbito desta pesquisa (ENTREVISTADA 13):

[...] a gente sabe que existe uma luta muito grande para que seja de fato legalizado a questão do repasse da Assistência Social, porque isso acaba deixando muito a desejar, porque se a gente não tem repasse fixo, um valor fixo né, isso tudo sempre tem que tá negociando com o prefeito, negociando

com o administrador, negociando com o secretário de finanças, porque a gente não sabe ao certo o que a gente vai ter naquele mês para investir no CRAS, para investir no CREAS naquele mês né; na verdade a gente tá sempre negociando.

Ao observa-se esses aspectos, percebe-se que a assistência social sempre luta para se manter. Além de serem reduzidas e descontínuas as verbas destinadas a essa política pública, os relatos orais coletados evidenciam que não há verbas municipais fixas que atendam as necessidades; além disso, as verbas são burocraticamente engessadas a obrigações específicas, aspecto que dificulta uma maior liberdade no uso dos recursos frente às necessidades locais. Sobre essa questão, é pertinente ressaltar um trecho de outro relato oral coletado durante a pesquisa (ENTREVISTADO 3):

Às vezes as verbas vêm destinadas para usar determinadas situações sendo que a nossa realidade é outra, com isso nos tornamos um pouco que presos em relação a isso. E fazer uma política melhor de acordo com a realidade local né, e a questão das demandas elas variam muito, então é por isso que a gente precisaria de mais liberdade em se trabalhar justamente à questão financeira.

Essa situação se agrava com o fato de que, no governo Temer, os gastos com o social têm sido mais drasticamente reduzidos. O percentual de corte, em 2016, já foi elevado e, continuou em 2017, enquanto que em 2018 esse corte inicialmente foi indicado a ser de 98% da contrapartida federal, porém com contestações organizadas pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e de organizações da sociedade civil resultou numa redução para aproximadamente 45% dos recursos destinados ao SUAS, situação esta que produz um efeito cascata nos recursos estaduais e municipais, que se veem limitados ainda mais após uma redução maior da contrapartida federal¹⁰.

Em relação aos recursos destinados à política de assistência social de Jeremoabo (BA), assinala-se que não há sistematização dos mesmos, especificamente nos anos de 2013, 2014 e 2016, por cada ente federado (União, Estado e Município) e, como informado por servidores públicos municipal, não há como conseguir esses dados.

Os dados referentes a esse aspecto foram colhidos da pesquisa monográfica de Bonfim (2017), cuja informação é a de que, em 2015, os recursos destinados do repasse estadual foram: apenas R\$ 6.720,00 para benefício eventual; R\$ 44.720,00 para o PETI; R\$ 39.600,00 para o CREAS estadual; e R\$ 17.325,00 para o Abrigo Vicentino. Os recursos federais

¹⁰ Sobre essa questão, consultar: CUT (2017); MAIS/SUAS (2017) e Silveira (2017).

destinados à assistência social, ainda em 2015, foram: R\$ 30.314,88 para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); R\$ 75.761,12 para o Programa Bolsa Família (PBF); R\$ 58.800,00 para o CRAS; R\$16.914,24 para o IGD-SUAS; R\$ 91.000,00 para o CREAS; R\$ 31.500,00 para o CRAS (Equipe Volante); e R\$ 23.000,00 para o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Assim, verifica-se que, no que se refere à contrapartida de recursos, pouco se destinou diante da demanda que se encontra em vulnerabilidade devido a aspecto socioeconômico como se percebeu nos dados outrora apresentados do IBGE (2017). A falta de sistematização desses dados no município não permite que uma posição mais firme em relação a esse aspecto, senão lamentar essa lacuna de informações.

Todavia, quanto aos escassos recursos advindos das esferas da união e estado da Bahia, lembra-se que esses aspectos fogem ao controle da gestão municipal, inviabilizando uma resolução autônoma para algumas das possíveis implicações e ações para a redução de eventuais consequências – questões que serão abordadas no capítulo seguinte.

Nas questões relativas à participação no processo de gestão, tanto os técnicos quanto os usuários são destacados como não integrantes do processo de planejamento; ficando seus papéis geralmente reduzidos à utilização das políticas, no caso dos técnicos e, quando usuário, ao usufruto dos bens, programas e serviços ou, no máximo, à participação via conselheiros municipais de assistência social. Isso é expresso em um dos relatos (ENTREVISTADO 18): “No planejamento do SUAS, poucos participam, já na execução existe divisão de tarefas onde todos participam, sem monitoramento, entretanto com limitação de conhecimento do todo do processo de gestão”.

Ademais, existe a problemática da dificuldade nas relações intersetoriais também mencionada nos relatos orais (ENTREVISTADO 2):

Eu acho que é uma dificuldade a questão intersetorial também, de comunicação intersetorial e de trabalhos mesmo intersetorial acontecem aqui em Jeremoabo, mas são coisas, assim, quando são feitas campanhas, no dia a dia também acontece, mas ainda tem uma dificuldade nessa comunicação e nesse trabalho intersetorial. Parece que cada um tem o seu serviço e aquele serviço não se envolvem, enquanto for assim, eu acho que o trabalho fica fragmentado.

A partir desse depoimento, cabe ressaltar que o modelo de gestão deve incorporar um trabalho que qualifique a ação em rede e forneça uma comunicação sistêmica e integrada entre as políticas públicas e as estruturas administrativas responsáveis pela execução.

Na categoria que retrata o potencial da política de assistência social em Jeremoabo, 47,39% dos relatos orais não se referiram a esse aspecto, enquanto os demais assim se manifestaram: 21,05% afirmaram que o potencial está na experiência e comprometimento da equipe técnica; 10,52% expuseram que corresponde ao próprio desenvolvimento das ações do SUAS; 10,52% disseram que corresponde ao gestor ser participante; 5,26% expressaram que o potencial corresponde ao conselho (CMAS) ser ativo; e os outros 5,26% informaram que se deve à integração da rede. A Tabela 4 apresenta uma sistematização das respostas quanto a esse aspecto.

Tabela 4 - Potencial da política de assistência social em Jeremoabo

CATEGORIAS	RESPOSTAS	CONSELHEIROS	GESTORES	TÉCNICOS	%
Potencial	Experiência /comprometimento da equipe técnica	3	1	0	21,05
	Execução da proteção social	2	0	0	10,52
	Conselho ativo	1	0	0	5,26
	Gestor participante	1	0	0	10,52
	Integração da rede	0	0	1	5,26
	Não relataram	3	0	6	47,39
Total		10	1	8	100

Fonte: Elaborada pela autora desta dissertação com dados obtidos através de relatos orais com técnicos, conselheiros e gestores de assistência social de Jeremoabo (BA), referente à Gestão 2013-2016.

Dada essa categoria têm-se também outros aspectos elencados, que correspondem aos entraves e desafios a essa política, ao qual é possível perceber, nos relatos orais, que existem elementos aparentemente contrastantes como: potencial dado à experiência/comprometimento da equipe técnica, o que se torna complexo diante de problemas como alguns serviços sem qualidade; potencial da integração da rede *versus* o problema identificado como a falta de comunicação/trabalho intersetorial; Conselho ativo como potencial em contraposição ao problema do Conselho sem assiduidade/participação ativa; e Gestor participante como potencial contrariando a lógica do problema identificado como o desconhecimento dos Gestores quanto a essa política pública.

Quanto a esses aspectos aparentemente contraditórios, no que se refere à equipe técnica, constatou-se que não se deve apenas a ela a percepção de serviços sem qualidade, mas a aspectos, sobretudo, de ordem organizacional e sistêmico. No tocante à integração da

rede, constatou-se que há uma comunicação que carece de melhorias, principalmente em relação à articulação de responsabilidades nas ações de rede de proteção.

Ademais, verificou-se que as capacitações devidas aos técnicos do SUAS ficam a desejar e, por isso, no que tange à experiência e ao comprometimento da equipe técnica, percebe-se que isso se deve às esporádicas capacitações da equipe técnica e, principalmente, aos próprios esforços dos profissionais, bem como a aprendizagem com o decorrer de uma continuidade enquanto trabalhador do SUAS. Isso pode ser verificado através de um dos relatos (ENTREVISTADO 2):

[...]. Eu acho assim nós nos sentimos um pouco órfãos como profissionais. Se o assistente social não for procurar sozinho o crescimento dele e o psicólogo, o advogado não for procurar sozinho o crescimento deles eles ficam estagnados [...] porque a gente tem que ter essa melhora como profissional pra até compreender o sistema família, a dinâmica da família, a dinâmica do SUAS; se a gente não tiver esse investimento, eu sei que existe a contribuição do SUAS do MDS em cursos através da internet, em cursos que a gente vê gratuitos em inscrições que agente vê, mas o profissional, o incentivador dele, o motivador dele não é só isso, existe a prática do profissional fora da profissão dele que são as coisas da vida pessoal dele e que a demanda infelizmente, eu gosto muito de trabalhar na Secretaria Municipal de Assistência Social, mas eu falo assim como profissional, muitos profissionais pensam em sair da Assistência Social por conta dessa desvalorização profissional.

Desse modo, é possível constatar que a insatisfação interfere no processo de gestão, em função de alguns aspectos correlacionados, tais como a falta de: valorização e investimento no profissional, educação continuada e necessidade de conhecimento para operar no SUAS, como sugere outro relato (ENTREVISTADA 10):

Então, eu gostaria ou seria mais viável, que acontecesse, assim, capacitação, formação para que as pessoas pudessem fazer um trabalho bem melhor e que as pessoas que estivessem à frente também se realizasse mais no seu trabalho que demonstram um comprometimento muito grande, um conhecimento e uma força de vontade, mas existem essas dificuldades pelo caminho que fica muito a desejar.

Logo, esses aspectos devem estar evidentes no modelo de gestão para resultados a ser apresentado, promovendo um aprofundamento de estratégias nesse sentido, para que se aproxime de uma eficiência, a eficácia e a efetividade no serviço público de modo a atender realmente à supremacia das necessidades sociais e o façam de forma qualitativa.

Em relação aos conselheiros do CMAS, foi percebido que eles são potencialmente

ativos, entretanto, cabe participar com mais liberdade e conhecimento de todas as etapas da política pública de assistência social em Jeremoabo, principalmente os planejamentos e monitoramento. Contudo, se destaca também a necessidade de se estabelecer uma assiduidade nas reuniões que são previamente agendadas.

Na problemática dos gestores desconhecerem a política de assistência social, é fato que, normalmente, nesse município, pessoas não trabalhadoras da área assumem como secretário(a) e, com isso, muito tempo se perde na consolidação do SUAS. Os secretários, por estarem ainda conhecendo essa política, não deliberam com tanta facilidade, nem operam de forma mais ágil. Contudo, o contrassenso está na participação do gestor como potencial, no reconhecimento de que, embora haja essa demora no início da gestão da pasta, nada impede que se dê um comprometimento com afinco, conduzindo o SUAS com segurança e conforme as orientações legalmente instituídas. Para tanto, destacam-se, nos relatos orais, a necessidade de que o perfil do secretário seja adequado à política pública de assistência social.

Uma vez exposto esse panorama da assistência social de Jeremoabo baseado nos relatos orais, cumpre verificar como se estabelece tal política pública segundo bases documentais do: *Relatório Brasil sem Miséria* (BRASIL, 200?), *Relatório de Programas/Ações do MDS* (BRASIL, 2016), *Plano de Orientação da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS)/Superintendência de Assistência Social* (SAS; BAHIA, 2016) e do *Relatório de Informações do PSB/PSE* (BRASIL, 2016). Para tanto, apresenta-se o Quadro 1, que estabelece um panorama comparativo dos documentos consultados.

Quadro 1 - Documentos consultados sobre a política de assistência social em Jeremoabo (BA)

Relatório Brasil sem Miséria (200?)	Relatório de Programas/Ações MDS (2016)	Plano de Orientação SJDHDS/SAS (2016)	Relatório de Informações PSB/PSE (2016)
Ampla demanda	Ampla demanda	Ampla demanda	_____
Vasta extensão territorial	_____	_____	_____
Ampliação do acesso a bens/serviços	Ampliação do acesso a bens/serviços	Ampliação do acesso a bens e serviços	_____
Recursos limitados	Recursos limitados	Recursos limitados	_____
Baixo percentual de atendimentos	Baixo percentual de atendimentos	Baixo percentual de atendimentos	_____
_____	_____	Necessidade de diagnóstico social	Necessidade de diagnóstico social
_____	_____	Inadequação municipal às leis e normas do SUAS	Inadequação municipal às leis e normas do SUAS

Relatório Brasil sem Miséria (200?)	Relatório de Programas/Ações MDS (2016)	Plano de Orientação SJDHDS/SAS (2016)	Relatório de Informações PSB/PSE (2016)
_____	_____	Baixo alcance das metas de aprimoramento	Baixo alcance das metas de aprimoramento
_____	_____	Ausência de planejamento das ações de gestão	_____
_____	_____	Falta de educação continuada	_____

Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação com os dados obtidos através da pesquisa documental.

Assim, nos referidos documentos, em sua maioria, apreende-se que há uma ampla demanda de atendimento pela assistência social em Jeremoabo; bem como expõem que houve uma ampliação no acesso a bens e serviços, onde quem diretamente responde são os serviços prestados pelo CRAS e CREAS.

Analisando-se o documento *Relatório Brasil sem Miséria (200?)*, confirma-se também que existe uma vasta extensão territorial do município como um desafio para a assistência social. Os demais documentos analisados asseguram a problemática da limitação dos recursos frente à demanda, exceto o *Relatório de Informações PSB/PSE* que não se refere a essa questão. Entretanto, é fato que, embora dê conta da limitação de recursos, os documentos não apresentaram os valores, nem mesmo um comparativo entre os recursos necessários e os que estão sendo investidos nessa política pública.

Em alguns documentos, percebe-se a alusão a um baixo percentual de atendimentos, dado que se apresenta equivocado no aspecto prático, pois foi constatado, no município, um número maior de atendimentos a cada ano, tal como confirmado junto aos atores sociais envolvidos na pesquisa. Contudo, por uma falha de lançamento nos sistemas informacionais do governo, o município foi percebido negativamente nesse aspecto, quando, na verdade, deveria estar bem acima do esperado.

No que tange a outras constatações documentais, verifica-se que há uma necessidade de diagnóstico social periódico, fato percebido por meio da observação e pela existência de apenas um desses instrumentos – o qual foi elaborado pela CRF Consultoria. Isso interfere diretamente na elaboração do planejamento das ações de gestão, talvez por isso também haja destaque para a ausência desse planejamento nos documentos consultados durante a pesquisa. Ademais, ainda se constatou que houve baixo alcance das metas de aprimoramento.

Tal como apresentado nos problemas da política pública municipal de assistência

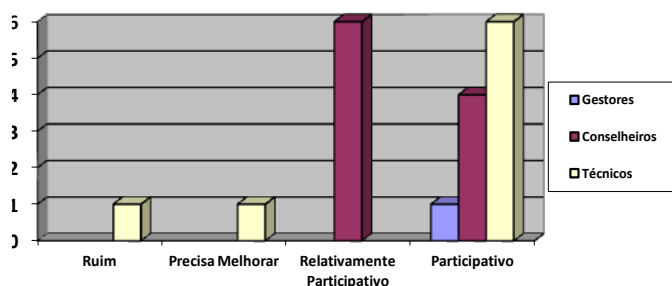
social, a falta de educação continuada configura-se como um elemento realmente caótico e complexo, aspecto que convoca o emprego da NOB-RH/SUAS. Sendo assim, por isso e outros aspectos extraídos dos documentos consultados, constata-se que há uma inadequação municipal às leis e normas do SUAS.

Entretanto, cabe situar que, embora se percebam alguns atrasos na política de assistência social de Jeremoabo, o município já avançou frente a outros do estado da Bahia ao estabelecer a Lei Municipal do SUAS (Lei nº 530/16), haja vista no monitoramento técnico do Estado ter sido parabenizado dado o fato de que no referido estado diversos municípios não possuem a referida legislação.

Os documentos pesquisados reforçaram ainda algumas apreensões indicadas nos relatos orais e entrevistas, bem como proporcionaram outros pontos que devem ser trabalhados no modelo de gestão para resultados a ser construído.

Como resultado da análise acerca da categoria ESTRUTURA FÍSICA da assistência social, compreendeu-se da seguinte forma: 57,89 % entenderam como participativo; 31,57 % como relativamente participativo; 5,27 % declararam que precisa melhorar; e outros 5,27% declararam que é ruim. Situação esta que evidencia nas duas primeiras respostas que a maioria dos entrevistados não compreende o que vem a ser a própria estrutura física, por isso os 89,46 % foram considerados sem resposta sobre esta categoria.

Gráfico 1 - Estrutura física da Assistência Social



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Esses aspectos seguem a dimensão apresentada pelo entrevistado 3: “em relação à estrutura física não adequada, precisa de acessibilidade, de salas mais adequadas”. Contribui para essa avaliação a percepção de outro que assim expressa (ENTREVISTADO 13):

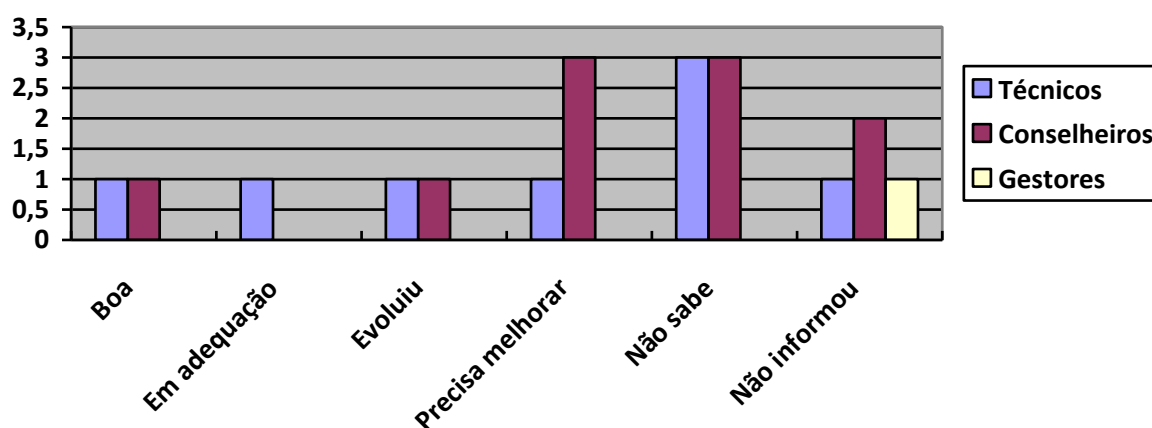
E infelizmente a maioria dos espaços dos equipamentos de assistência social são alugados e por conta disso a gente não pode nem fazer um investimento melhor para poder melhorar a estrutura física. Agora a gente vai ter essa oportunidade de tentar conseguir recursos através dos editais e recursos federal. Pelo menos tem questão de alguns equipamentos, no caso do CREAS a gente tem essa rica alegria de já está sendo finalizado.

Desse modo, percebe-se que a política de assistência social no município de Jeremoabo carece de uma melhora, sobretudo se for considerado que sua proposta é a garantia de direitos. Problemas com a estrutura física inviabilizam aspectos importantes para o alcance dessa proposta, como o acolhimento, escuta e acessibilidade.

Em relação à categoria da ESTRUTURA ADMINISTRATIVA da assistência social foi-se relatado que consta um total de 31,57 % como desconhecedores da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC); outros 21,05 % preferiram não informar sobre essa categoria; 21,05 % relataram que a estrutura administrativa precisa melhorar; 10,53 % consideram que a estrutura administrativa evoluiu; outros 10,53 % consideram boa essa estrutura; e os últimos 5,27 % descrevem que a estrutura administrativa está em adequação às normativas vigentes (Gráfico 2).

Sendo assim, percebe-se que o modelo de gestão proposto deve compreender essas lacunas, uma vez que a estrutura administrativa está diretamente relacionada à gestão pública para resultados, firmando-se, inclusive, em aspectos gerenciais e administrativos.

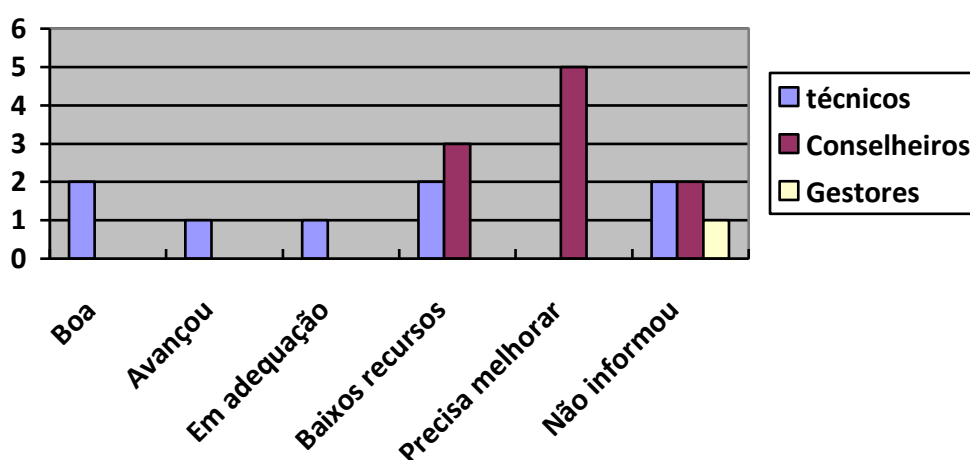
Gráfico 2 - Estrutura Administrativa da assistência social



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Ao analisar a categoria ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA foi possível coletar os seguintes dados: 26,31% não informou; 26,31% declararam que ela precisa melhorar; 26,31% expuseram os baixos recursos destinados a essa política pública; 10,53 % consideraram boa essa estrutura; 5,27% disseram que essa estrutura está em adequação às orientações e normativas vigentes; e, 5,27% consideraram que a estrutura orçamentária avançou em relação ao contexto anterior. O Gráfico 3 expõe os resultados dessa categoria.

Gráfico 3 - Estrutura Orçamentária



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Nesse sentido, genericamente, a maior problemática corresponde ao apresentado em uma das entrevistas (ENTREVISTADO 11):

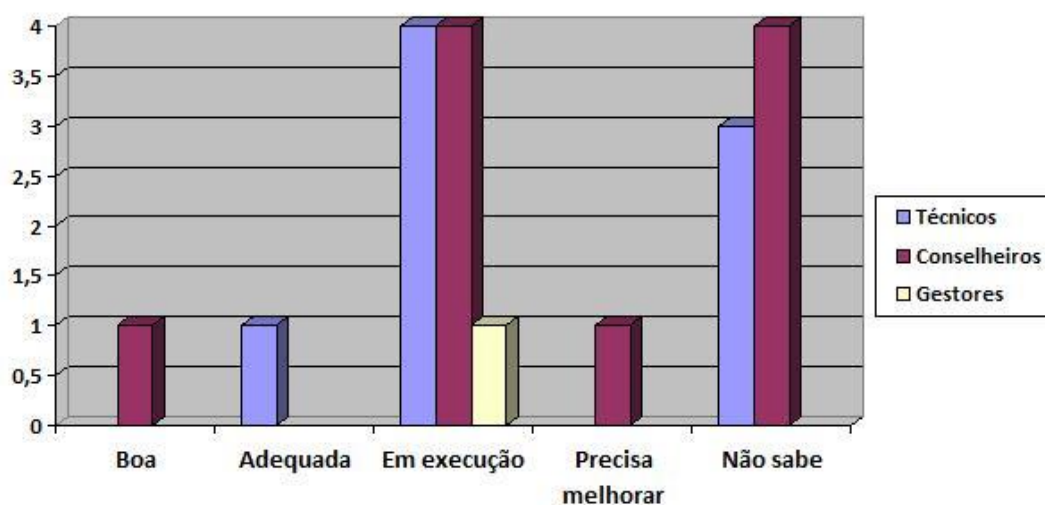
Agora no orçamentário precisa de algumas alterações porque há uma limitação orçamentária para os programas que causa grandes problemas financeiros e isso é um fator crucial para o andamento dos programas. Já em relação à sistemática dos programas eles são bem direcionados, contudo orçamento prejudica na sistemática dos programas e os projetos e serviços executados eles também atende a umas necessidades básicas.

Assim, inferiu-se que a ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA da política municipal de assistência social não é percebida como positiva. Nesse aspecto, um dos tópicos de intervenção em uma metodologia de gestão para resultados deve orientar a promoção de melhorias significativas nessa estrutura, tal como nas demais apresentadas.

Na categoria SISTEMÁTICA DOS PROGRAMAS, projetos e serviços executados, percebe-se que a maioria dos entrevistados concebe essa sistemática como: em execução (47,35%).

Dos demais entrevistados, 36,84%, não souberam informar; 5,27% relataram que a sistemática dos programas, projetos e serviços executados precisa melhorar; 5,27% declararam que essa sistemática era adequada aos padrões exigidos federativamente; por fim, 5,27% consideraram essa sistemática boa. Esses dados podem ser percebidos no Gráfico 4 a seguir.

Gráfico 4 - Sistemática dos programas, projetos e serviços executados



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

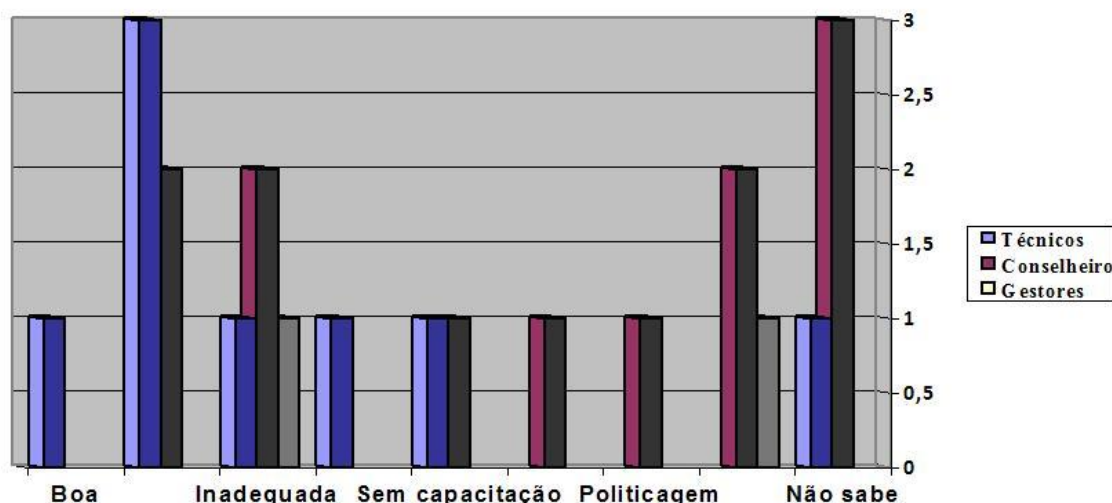
Logo, nessas informações quanto nos relatos percebeu-se a necessidade de aprimoramento e melhoria na sistemática descrita, aspecto que enseja a atuação do modelo a ser proposto com foco na gestão para resultados voltado a política de assistência social em Jeremoabo (BA).

Quanto à categoria RECURSOS HUMANOS, a resposta dos entrevistados foi variada, o que corresponde ao que expressou a Entrevistada 5: “[...] os recursos humanos né, isto é uma questão a ser muito vista ainda pelo município, pelos gestores, porque é uma questão que ainda tem muitos impasses né e muitas barreiras”.

Entre os muitos aspectos registrados em relação a essa categoria, concebeu-se o seguinte resultado: 21,05% não informaram; 26,31% consideraram insuficiente o quantitativo de trabalhadores do SUAS; 21,05 % declararam inadequada a situação dos recursos humanos, alegando os vínculos empregatícios dos trabalhadores do SUAS; outros 15,78 % entenderam que os profissionais não têm perfil e/ou são desqualificados para atuarem no SUAS; 10,53 % apontaram falta de capacitação para os trabalhadores do SUAS; 5,27% estabeleceram uma relação entre a contratação dos recursos humanos e a politicagem; outros 5,27% declararam que os gestores geralmente desconhecem o SUAS; 5,27% afirmaram que os recursos humanos

da assistência social precisam melhorar em termos qualitativos; e 5,27% classificaram essa categoria na assistência social de Jeremoabo como boa, conforme se pode verificar a seguir no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Recursos Humanos



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Diante desses dados, percebe-se que a problemática dos RECURSOS HUMANOS é complexa e envolve desde o despreparo e a capacitação até a contratação não baseada em mérito. Essa situação se configura muitas vezes na contratação de profissionais que não atendem ao perfil de trabalho no SUAS; além disso, submete essa política pública a constantes recomeços, pela excessiva renovação do quadro profissional, o que compromete a continuidade e a educação permanente dos trabalhadores do SUAS.

Nesse sentido, convém perceber que, entre todos os técnicos, apenas dois têm cerca de 10 anos de trabalho no SUAS, enquanto os demais apresentam menos de 5 anos de exercício e, de um modo geral, iniciaram nessa política pública nesse município. Os conselheiros do CMAS, dada à temporalidade limitada, também tendem a desconhecer o SUAS; são ainda desprovidos de capacitação, pois dos conselheiros do período, apenas 1 já tem vivência de mais de 5 anos em apoio ao SUAS, enquanto os demais, em sua maioria, têm menos de 2 anos de conhecimento sobre o SUAS.

Os gestores são, unanimemente, profissionais de outras áreas, não propriamente conhecedoras do SUAS, porém nada impede que, com formação e esforço, alcancem o conhecimento necessário para o desenvolvimento dessa política pública. Contudo, é fato que a alta rotatividade de gestores sem conhecimento do SUAS ocasiona lentidão no

desenvolvimento do Sistema – daí se verificar a necessidade de continuidade dos gestores que, por experiência ou formação profissional, já conhecem o SUAS.

Logo, é possível afirmar que a política pública de assistência social de Jeremoabo (BA) tende, geralmente, a ser desenvolvida por um quadro de profissionais sem experiência no SUAS e sem educação continuada, o que dificulta o alcance de melhores resultados e, assim, o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à assistência social de forma qualificada e hábil.

Quanto à percepção das relações de trabalho, onde se estabelece a contratação de profissionais sem experiência, como uma forma de reduzir os investimentos em profissionais especializados, cabe lembrar as reflexões de Antunes (1995) no que tange a ausência de estabilidade nas relações de trabalho e na própria estrutura de organização do ambiente de trabalho, tal como se estabelece na Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Jeremoabo (BA) ao se estabelecer profissionais com vínculos precários e sem nenhuma estabilidade.

Ademais, os problemas correlatos à categoria de RECURSOS HUMANOS devem ser considerados no modelo a ser proposto no próximo capítulo. Nesse sentido, vale recuperar o depoimento de um dos entrevistados (ENTREVISTADO 3), que assim expressou:

Então, há realmente ainda existe essa questão de cabide de emprego, isso é observável, onde eu acho que é em todos os municípios. Isso gera um inchaço na nossa Secretaria de Assistência porque se precisa de emprego na Prefeitura, Secretaria de Assistência, precisa-se de não sei o quê, manda pra Secretaria de Assistência. Então nós vamos ter nós estamos com uma demanda de pessoas que não sabe nem o que é SUAS e não tem nem uma noção do que é a Secretaria de Assistência né. Então, isso atrapalha todo sistema. Talvez né, futuramente, quando tiver um quadro mais efetivo de concursos é; e servidores mesmos efetivos em que esses servidores passem por avaliações constantes e não tem que ser aquele servidor que passou no concurso e ficou lá eternamente, não investe nada. Então, aí eu acho que a gente vai ter um sistema mais coeso, um sistema SUAS, uma política de assistência mais né fortificada.

Então, ao perceber que uma das implicações dos profissionais sem perfil para o SUAS pode decorrer da forma de contratação, que precisa melhorar, e dado que a politicagem mencionada vai de encontro à continuidade dos serviços com qualidades preditas na NOB/SUAS, por meio da NOB-RH/SUAS, ressalta-se a necessidade de se respeitar o dever de contratação mediante concurso público, aspecto que interfere no âmbito orçamentário e na qualidade dos serviços prestados.

Nessa direção, infere-se que a política de recursos humanos vigente não apenas desvaloriza os servidores públicos como concede muitas obrigações e poucos direitos – o que

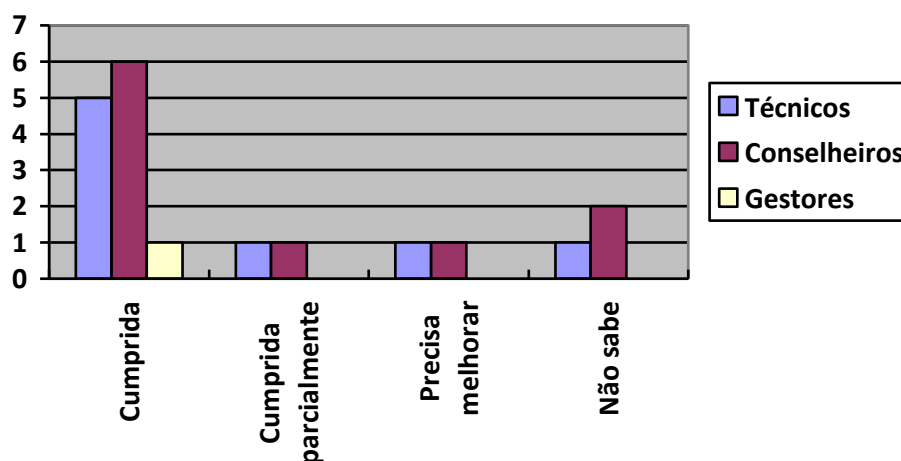
desmotiva e interfere diretamente no processo de trabalho. Vale recuperar o que dizem Tapajós e Rodrigues (2007) acerca da PNAS 2004:

A política de recursos humanos destaca-se, ao compreender que os serviços estatais são viabilizados por intermédio de servidores públicos efetivos, com carreira adequada, vencimentos compatíveis, estabelecendo assim a burocracia estatal na condução e na oferta dos serviços socioassistenciais. Nessa perspectiva, podemos afirmar que a maior tecnologia dessa política é seu conjunto de trabalhadores, o campo dos recursos humanos. Conforme a PNAS, '[...] a concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho.' (PNAS, 2004).

Tal assertiva convoca atenção e cuidado no modelo de gestão a ser proposto, haja vista as angústias e frustrações produzirem um certo descrédito quanto a quebrar as algemas da politicagem, aspecto que reduz a qualidade na prestação dos serviços desempenhados pelos trabalhadores do SUAS.

A análise dos dados relativos à categoria CUMPRIMENTO DA FINALIDADE DO SUAS resultou em 63,16 % que compreendem essa categoria como cumprida no município de Jeremoabo; 15,78 % não souberam responder; outros 10, 53 % informaram ser cumprida parcialmente; os demais, em igual percentual, declararam que ela precisa melhorar; e. O Gráfico 6 explicita a percepção dos entrevistados.

Gráfico 6 - Cumprimento do SUAS



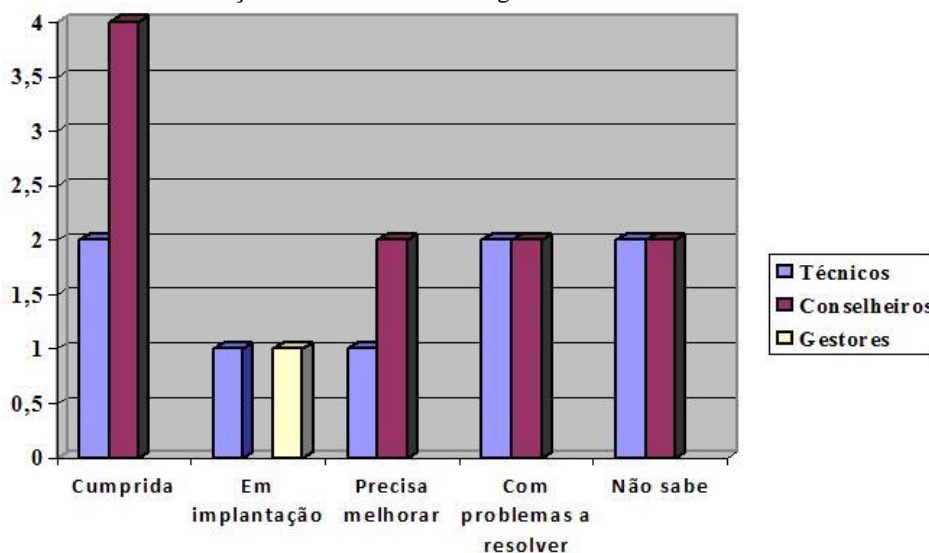
Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Ao observar o Gráfico 6, é possível compreender que a categoria em análise é

geralmente cumprida, mas carece de aprimoramentos. Assim, o modelo de gestão a ser proposto neste trabalho deve aperfeiçoar o cumprimento da finalidade do SUAS.

Em relação à categoria PLANOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, METAS DE ALCANCE E PROCESSO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA GESTÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, os entrevistados assim se posicionaram: 31,58% compreenderam como cumpridas essa relação; 21,05% entenderam que há problemas a resolver; 21,05% declararam não saber informar sobre essa categoria; 15,78% expressaram que essa relação precisa melhorar; e 10,54 % disseram que tal relação está em processo de implantação nessa área da política de assistência social, conforme se pode visualizar no Gráfico 7 a seguir.

Gráfico 7 - Relação entre os planos da assistência social, metas de alcance e processo de avaliação e monitoramento da gestão de assistência social



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Ainda em relação a esse aspecto, um dos entrevistados assim se expressou (ENTREVISTADO 6):

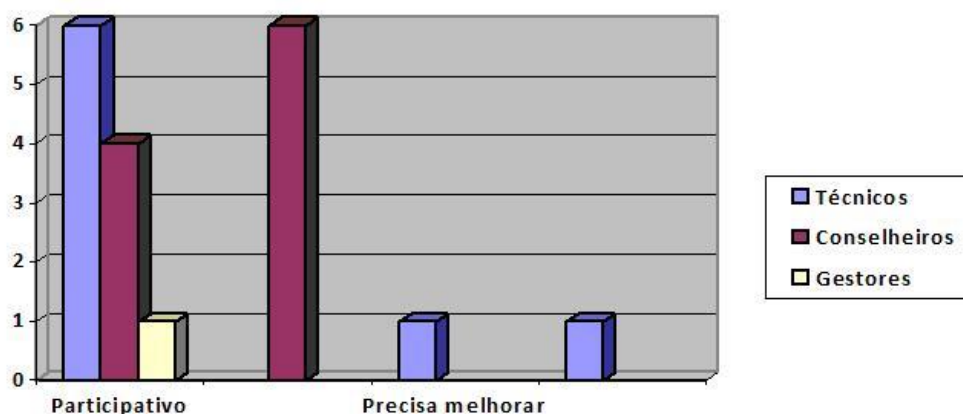
Com relação ao plano de assistência social, metas e alcance no processo de avaliação e monitoramento da gestão falta ainda a gente perceber que existe relatórios, existem projetos e programas que não são melhores aplicados por falta do monitoramento e por falta de uma gestão que capacite, então existe uma deficiência com relação ao processo de avaliação e monitoramento. Acho que muitas coisas poderiam ser melhoradas se existisse um monitoramento e uma avaliação.

Logicamente, interpreta-se a afirmativa acima, bem como no Gráfico 7, como expressão de uma boa visão da categoria PLANOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, METAS DE ALCANCE

E PROCESSO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA GESTÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; porém essa relação tem um perfil que carece aprimoramento, como se percebe na interpretação dos dados fornecidos pelos entrevistados, cabendo um modelo de gestão que amplie essa operacionalidade e sane as lacunas na avaliação e monitoramento dessa política pública municipal.

No tocante ao ENVOLVIMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS) no processo de gestão, a pesquisa forneceu os seguintes resultados: 57,89% consideraram o CMAS participativo no processo de gestão; 31,57% afirmaram que ele é relativamente participativo; 5,27% expressaram que esse envolvimento do CMAS precisa melhorar; e, por fim, 5,27% declararam que esse envolvimento é ruim, principalmente quanto à decisão e ao planejamento da política pública correlata, tal como descreve o Gráfico 8.

Gráfico 8 - Envolvimento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) no processo de gestão

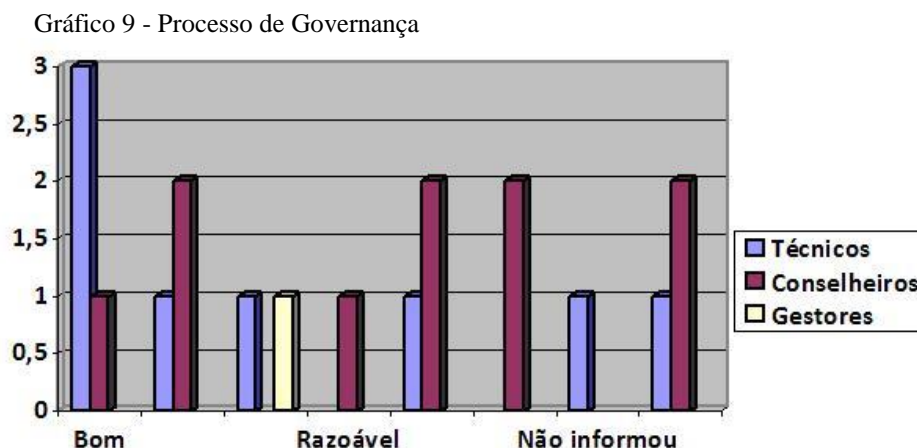


Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Considerando as informações do Gráfico e das entrevistas abertas sobre essa categoria, percebe-se que o modelo de gestão proposto neste trabalho deve aprimorar a participação do CMAS no processo de gestão, para que, enquanto detentor do poder deliberativo, ele possa tornar rotineiro seu envolvimento no processo de gestão, sobretudo quanto a planejar, implementar e monitorar – aspectos já apreendidos também em outras categorias, de forma direta e indireta.

Na análise da categoria PROCESSO DE GOVERNANÇA, coletaram-se as seguintes informações: 21,04% compreenderam esse processo como bom; 15,78% entenderam como não realizado nessa política pública; 15,78% relataram que precisa melhorar; 15,78% não souberam informar sobre essa categoria; 10,54% disseram que avançou e está evoluindo;

10,54% compreenderam como não participativo; 5,27% declararam que não informou; e, 5,27% avaliaram esse processo como razoável, conforme se verifica a seguir, Gráfico 9.

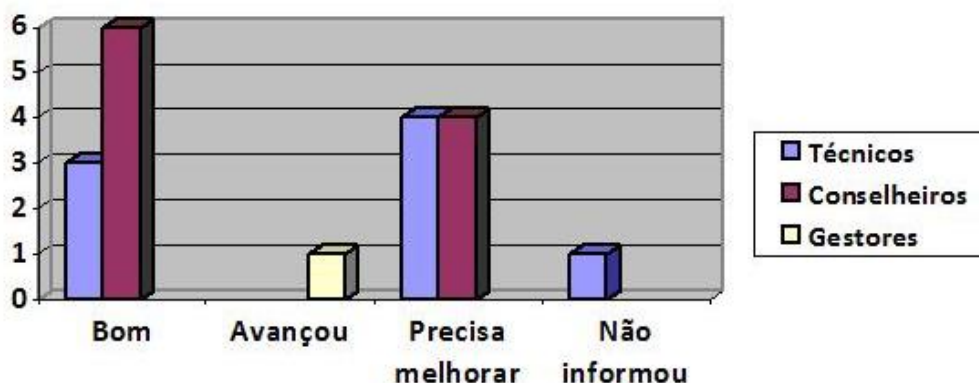


Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

A seguir, dada à percepção acima exposta e a complexidade do entendimento do PROCESSO DE GOVERNANÇA, evidencia-se que essa categoria deverá compor o modelo de gestão para resultados proposto, de modo a integrar e inter-relacionar as categorias, a fim de promover uma simbiose que possibilite a maximização da qualidade da gestão pública na área da assistência social.

Com relação à categoria PERCEPÇÃO DO SUAS E DEMAIS NORMATIVAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DA GESTÃO LOCAL/MUNICIPAL, a pesquisa forneceu os seguintes dados: 47,36% manifestaram uma percepção boa; 42,10 % entenderam que precisa melhorar; 5,27 % entenderam que ela avançou; e 5,27 % se posicionaram de forma a não informar sobre esse ponto. O demonstrativo acerca dessa categoria constante no Gráfico 10 permite uma melhor compreensão desses dados.

Gráfico 10 - Percepção do SUAS e demais normativas na política de assistência social no âmbito da gestão local/municipal



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Dessa forma, compreende-se, o Gráfico 10, que a percepção do SUAS e demais normativas na política de assistência social no âmbito da gestão em Jeremoabo é considerada razoavelmente, dado que muitos concebem como bom, mas quase o mesmo percentual concebem a necessidade de melhorar.

Conforme o roteiro de entrevista, foi apresentada a categoria PRINCÍPIOS¹¹ E DIRETRIZES¹² DA LOAS, em observação à Lei 8.742/93. As primeiras diretrizes e princípios da atuação, legalmente instituídos na assistência social, seguem esse norteamento genérico, os quais são aprimorados no decorrer do alicerçar da política de assistência social no Brasil, tal como evidencia o comparativo normativo dos princípios e diretrizes da assistência social estabelecidos por Quinonero e outros autores (2013).

A análise dos dados relativos a essa categoria verificou a seguinte compreensão acerca das diretrizes e princípios da LOAS prioritários na atuação desses atores sociais: 26,31% na universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; 15,78% na igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; 10,54 % na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; 5,27% no respeito ao cidadão, correspondente ao princípio do respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; e 42,10% não informou, conforme se demonstra a seguir no Gráfico 12.

¹¹ Lei 8.742/93

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I -supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica

II universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III -respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

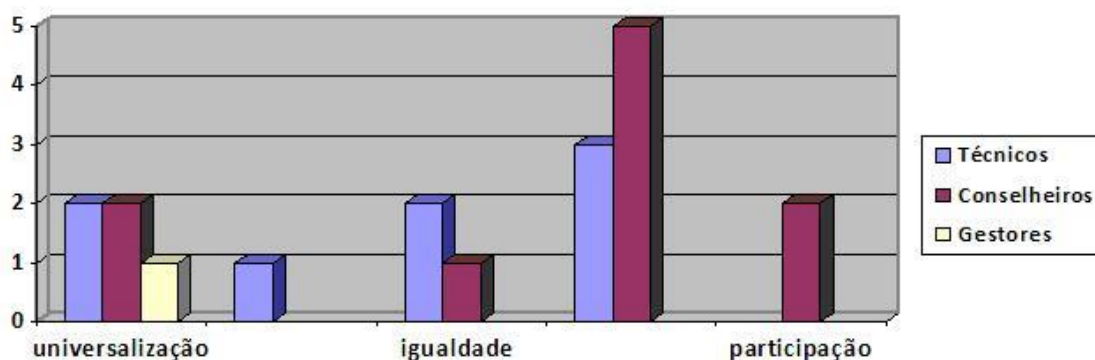
¹² Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

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

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

III primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Gráfico 11 - Diretrizes e princípios da LOAS



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Os resultados evidenciam que um alto percentual não informou sobre esse aspecto, porém, das respostas coletadas junto aos que se manifestaram, pode inferi-se que, na Lei Orgânica da Assistência Social, o Art. 4, inciso II se estabeleceu como melhor desenvolvido pelos entrevistados, e, posteriormente, o inciso IV do mesmo dispositivo legal foi privilegiado – aspecto que se constata dada a extensão dos bens e serviços à zona rural, sobretudo, por via da equipe volante.

Além desses princípios, o Art. 4º, inciso III da LOAS surge com uma percepção prioritária, frente à realidade local, o que se comprova na observação das recorrentes tentativas de empoderamento da sociedade civil e na busca pelo fornecimento de benefícios e serviços de qualidade, os quais, sobremaneira, visam a estimular a melhoria na convivência familiar e comunitária.

Além disso, tal assertiva evidencia que essa concessão de atendimento pela assistência social se dá mediante a comprovação de hipossuficiência, por meio de um relatório social estabelecido de maneira ética e não vexatório, em que se descreve a situação do usuário ou família como carente e desprovido (parcial ou totalmente) de condições para manter suas necessidades básicas.

Quanto às diretrizes, o Art. 5º, inciso II da LOAS recebeu as maiores críticas. O maior destaque, entretanto, na prática dessa categoria contrasta com categorias anteriores, dada a percepção de que os atores sociais geralmente se estabelecem equidistantes das etapas de formulação. Contudo, considerando a composição do CMAS, entende-se que realmente ocorre essa diretriz, por via da fiscalização e acompanhamento feitos pelos conselheiros e não pelo aspecto da formulação das políticas.

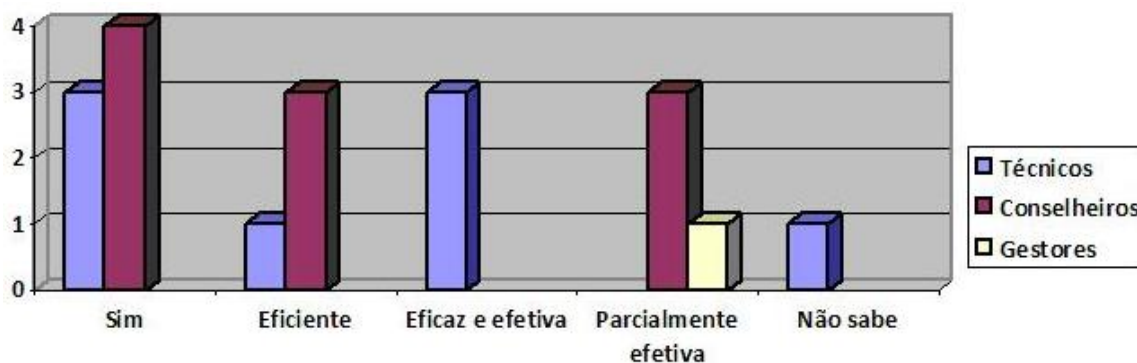
Ainda em observação ao Gráfico 11, é necessário enfatizar que, a ênfase dada a alguns princípios e diretrizes não implica que as demais normativas legais estejam padecendo de

destaque ou de valoração, mas que esse aspecto sugere a percepção de lacunas a serem trabalhadas no modelo de gestão a ser exposto, pois, quando se pensa que é necessário e prioritário, indica-se um possível desafio à gestão pública frente às demandas de intervenções.

Como exemplo, no intuito de se proporcionar a extensão dos bens e serviços à zona rural, o município de Jeremoabo, com sua vasta extensão territorial, tende a ter dificuldades na promoção da igualdade de direitos e acessos a quem se encontra em povoados distantes do centro; concorrem também para isso as dificuldades geográficas, como os rios temporários e o relevo complicado para vias de transporte.

Quanto à categoria OPINIÃO SOBRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA (SMASC) NO PERÍODO 2013-2016, a pesquisa reportou que: 36,85% responderam sim, o que equivale compreender a SMASC no período 2013-2016 como eficiente, eficaz e efetiva; 21,05% declararam ser parcialmente efetiva; 21,05% informaram ser eficiente; 15,78% expressaram que a SMASC, nesse período, se fez eficaz e efetiva; e 5,27% não souberam informar (Gráfico 12).

Gráfico 12 - Opinião sobre a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC) no período 2013-2016



Fonte: Elaborado pelo autor desta dissertação.

A maior parte compreendeu positivamente a atuação da SMASC no período 2013-2016, com destaque para a percepção de que a gestão da assistência social no período questionado foi eficiente. Entretanto, entende-se que o termo eficiente, nesse contexto, corresponde à capacidade de a SMASC promover impactos no sentido de bons resultados (bens e serviços), por via da menor quantidade de recursos possíveis satisfatórios à sociedade. Nesse aspecto, é verídica a afirmativa dada às recorrentes estratégias da gestão pública municipal em satisfazer os anseios das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, sobretudo quanto à ampliação dos serviços e beneficiamentos, em

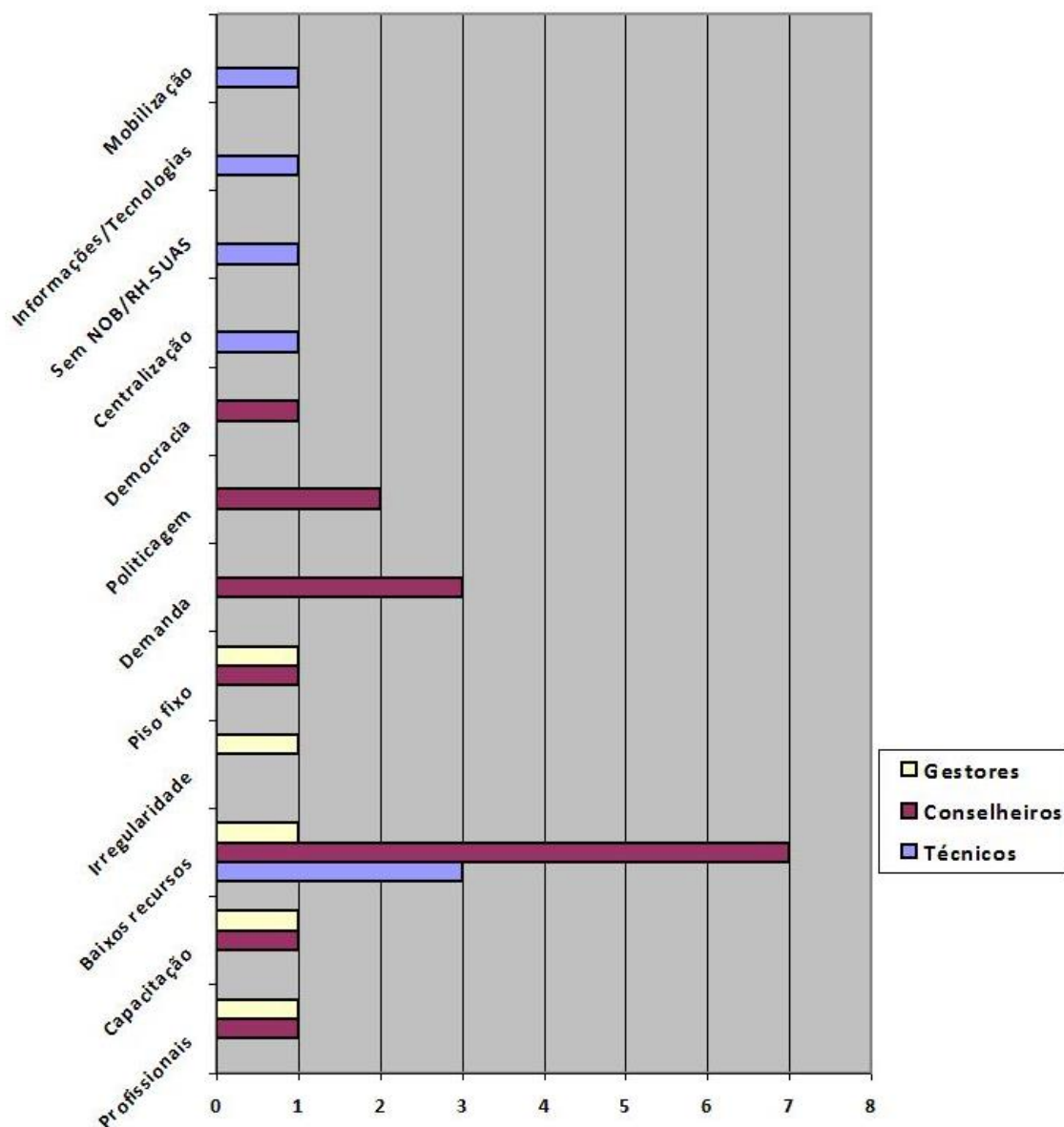
momentos nos quais as receitas municipais estavam em retração, e até mesmo dadas as inconstantes e reduzidas verbas de contrapartida destinada à assistência social.

Em paralelo, explicita-se que a concepção dos termos eficiência, efetividade e eficácia na administração pública se firmam na compreensão manifestada em documento da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009) e em Castro (2006). Desse modo, a eficácia vem a ser a correlação entre a quantidade de bens e serviços ofertados frente à qualidade desses bens e serviços; já a efetividade trata dos resultados gerados conforme pretendido em uma perspectiva macropolítica, em que se produzam mudanças no contexto e se alcancem as metas.

Outra categoria investigada foi a PERCEPÇÃO DAS DIFICULDADES ENFRENTADAS NA GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE JEREMOABO, a qual reportou respostas multivaloradas, que conceberam como dificuldades os seguintes aspectos: 5,27 % entenderam que isso ocorre devido à falta de mobilização da sociedade civil para participar no processo de gestão; 5,27 % conceberam que se dá em virtude da falta de informações/tecnologias; 5,27 % evidenciaram que não atende à NOB/RH-SUAS; 5,27 % declararam que existe a centralização das decisões nas mãos de técnicos e gestores; 5,27 % destacaram a pouca democracia; 10,52 % relataram as dificuldades geradas pela politicagem; 21,05% expressaram que se dá em razão da ampla demanda; 10,52 % afirmaram que se deve ao município, não ter piso fixo para o SUAS; 5,27 % declararam o problema da irregularidade nos repasses da contrapartida dos entes estadual e, principalmente, federal; 57,89 % evidenciaram que se deve aos baixos recursos financeiros; 10,52 % expressaram que ocorre dada a falta de capacitação; 10,52 % elencaram como dificuldade a contratação de profissionais sem perfil.

Esses dados são demonstrados a seguir (Gráfico 13), evidenciando que a prioridade estabelecida como meta à assistência social fica ainda subjugada a uma realidade ulterior, haja vista que não atende ao que foi predito em documento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2014, p.46): “desprecarização dos vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS; atingir percentual mínimo 60% de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo de servidor estatutário ou empregado público.”

Gráfico 23 - Percepção das dificuldades enfrentadas na gestão da política pública de assistência social do município de Jeremoabo

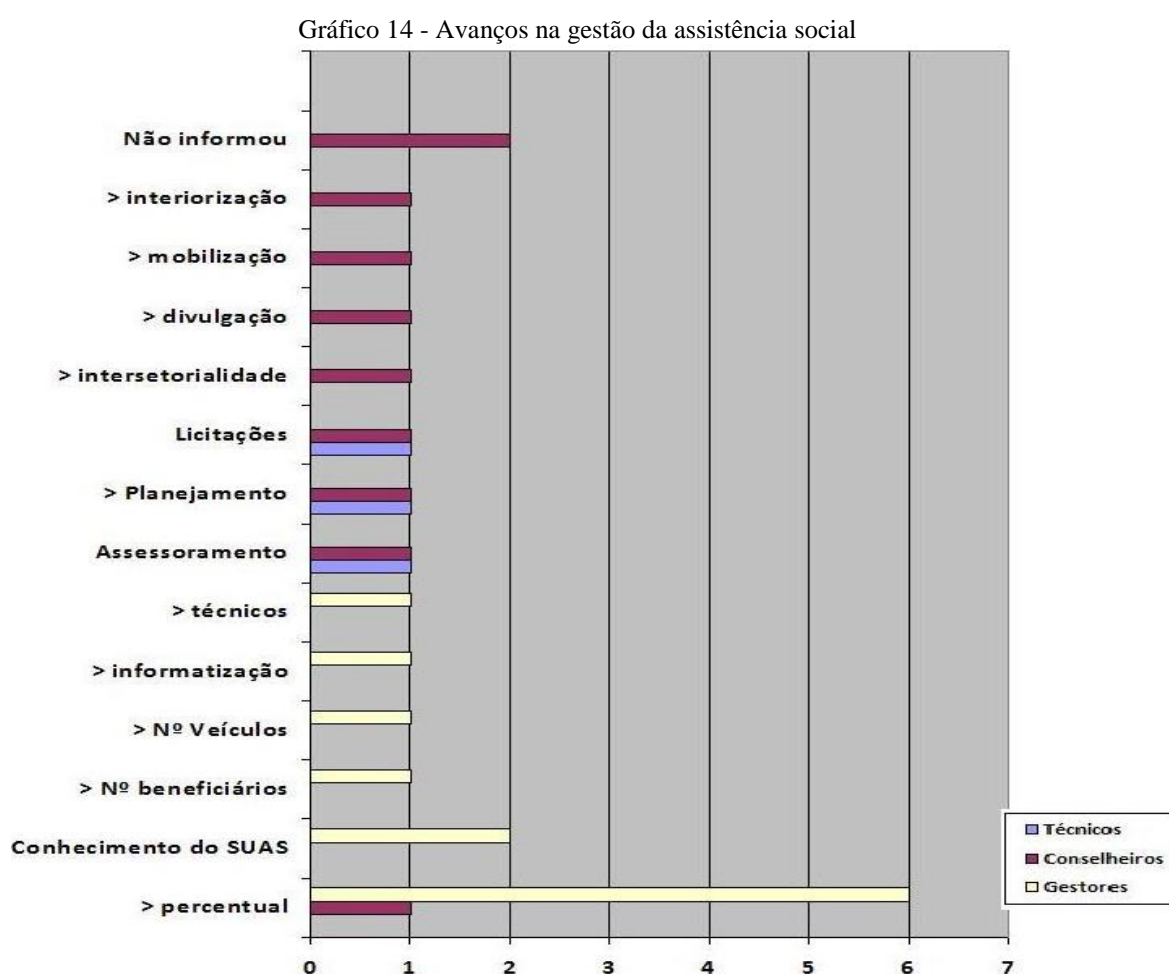


Fonte: Elaborada pela autora desta dissertação.

Sendo assim, é possível observar categorias que deveriam ser trabalhadas no modelo de gestão a ser apresentado, haja vista constituírem pontos limitantes na execução da gestão da assistência social.

Em sequência apresenta-se a categoria AVANÇOS NA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, cujos dados coletados compreendem os seguintes resultados: 10,52% não informaram; 5,27% apontou a interiorização das ações; 5,27% apresentou a mobilização pela participação da sociedade civil; 5,27% expuseram sobre a maior divulgação de bens, serviços e projetos; 5,27% destacaram a melhora na intersetorialidade; 10,52% apontaram a melhoria nos processos de licitações; 10,52% inferiram um maior planejamento; 10,52% citaram o assessoramento técnico

desenvolvido pelo Governo do Estado; 5,27% pontuaram sobre a ampliação no número de técnicos; 5,27% enfatizaram sobre a informatização do trabalho; 5,27% enfatizaram a necessidade de maior número de veículos para condução dos técnicos e usuários; 5,27% relataram sobre o aumento no número de beneficiários dos programas e serviços, especialmente os do Programa Bolsa Família; 5,27% citaram o fato de que a sociedade passou a ter mais conhecimento do SUAS; 36,84 % enfatizaram um maior percentual de bens, programas e serviços a serem oferecidos aos usuários do SUAS. Tais resultados são expostos a seguir (Gráfico 14).

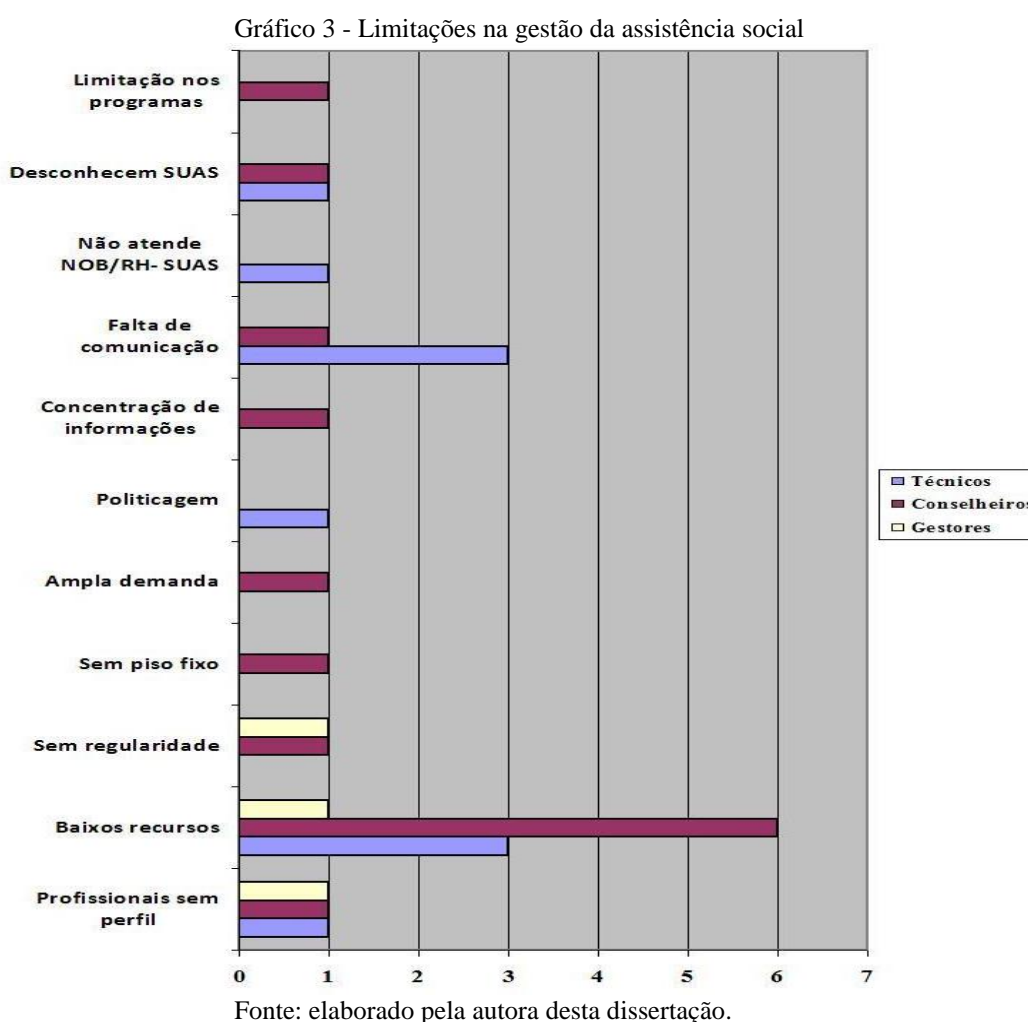


Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

A observação dos resultados referentes à categoria AVANÇOS NA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL sugere que tais aspectos devem ser aprimorados no modelo de gestão, estabelecido como qualitativo e contextualizado, reforçando os pontos positivos da gestão e suprimindo os negativos.

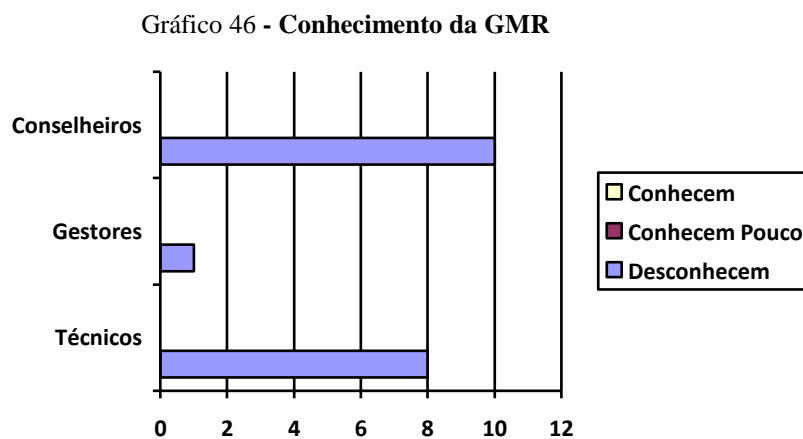
Ainda no tocante às dificuldades postas à assistência social, foram investigadas as

LIMITAÇÕES NA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. A concepção dos entrevistados acerca dessas limitações forneceu o seguinte resultado: 5,27% se referiram à limitação nos programas, tanto em aspectos quantitativos quanto qualitativos; 10,52% informaram que muitos atores sociais desconhecem o SUAS; 5,27% relataram que o não atendimento à NOB/RH-SUAS; 21,05% indicaram a falta de comunicação; 5,27% citaram a problemática da concentração de informações; 5,27% expressaram o dilema da politicagem; 5,27% relataram sobre a ampla demanda; 5,27% informaram que o município não tem piso fixo destinado ao SUAS; 10,52% inferiram que as dificuldades se devem à irregularidade nas contrapartidas do governo estadual e, principalmente, federal; 52,63% relataram os baixos recursos financeiros; 15,78% citaram os profissionais sem perfil. A tabulação desses resultados pode ser verificada a seguir (Gráfico 15).



Após conhecimento da caracterização da gestão da assistência social do município de Jeremoabo, indagou-se aos atores sociais entrevistados se eles conheciam a gestão matricial e, em caso positivo, se no entendimento deles tal modelo seria aplicável à política pública de assistência social.

Nesse momento, constatou-se que 100% dos entrevistados desconheciam a GMR e, por isso, não teriam como se posicionar sobre sua aplicabilidade na política pública de assistência social (Gráfico 16).



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação.

Desse modo, evidencia-se que, em Jeremoabo, não se conhece esse método de gestão, o que reflete uma situação mais geral – no Brasil, mesmo se implantando tal método aproximadamente no ano de 2005, sua estratégia volvida para resultados não se fez pulverizada e conhecida.

Por isso, a proposta desta dissertação compreende uma necessidade vislumbrada como possível de desenvolvimento e mudança na gestão da assistência social em Jeremoabo (BA), em função da melhoria na qualidade dessa gestão. Nesse sentido, apresenta-se a proposta no capítulo seguinte.

5 MODELO DE GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) APLICÁVEL A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JEREMOABO (BA)

O desafio do aprimoramento da gestão pública no Brasil, embora não seja um tema novo, constitui um assunto que ainda vigora no interesse de todos envolvidos com a gestão pública e a assistência social, em especial, aos cidadãos. Por isso, a administração pública vem cada vez mais sendo conclamada a apresentar melhores resultados.

Embora cada governo busque avançar em seus métodos de gestão baseado na proposta partidária de governo, o simples fato de abandonar os métodos de gestão pública anterior não garante melhorias, na verdade, percebe-se que, efetivamente, transformou pouco. Isso se deve à perspectiva de que o serviço público se rege pelo respeito ao cidadão, com foco no cumprimento de suas obrigações constitucionais enquanto administração pública e, na prática, pouco se tem solidificado em estratégias de gestão com esses fins.

Entre reformas e a tentativa de implantação de novos métodos e ferramentas de gestão que visam à desburocratização e melhorias na qualidade dos serviços públicos, surgiu à necessidade de um método de gestão comprovável que, em sua fundamentação e sistematização voltadas para resultados, atendam às necessidades dos cidadãos.

Nessa perspectiva, apresenta-se o Modelo de Gestão para Resultados (GMR) para a política de assistência social, uma abordagem de governança para resultados com o intuito de auxiliar a Prefeitura Municipal de Jeremoabo a gerir essa política pública simplificando seus processos, estabelecendo o norteamento das suas competências, criando uma agenda estratégica e desenvolvendo 4 eixos de sua organização: recursos (humanos e financeiros); comunicação e intersetorialidade; rotinas administrativas; e novos indicadores de esforços e resultados.

Reforça-se, assim, a lógica da correlação entre o cruzamento de elementos próprios deste método de gestão, tais como a estrutura (organização, sistema operacional e equipamentos públicos) com elementos da estratégia (projetos, objetivos, normativas, entre outras).

No que se refere a esse modelo, adverte-se ainda que, desde sua gênese, ele se preocupou em ser aplicável e se firmar em teorias e métodos, fundados sob uma análise social weberiana, que prevê a extração dos dados de forma fidedigna e sistemática, a fim de propor estratégias de desenvolvimento válidas para uma gestão de política pública.

Ademais, considera-se que, nesse contexto, é importante uma maior atenção ao aprimoramento da qualidade do serviço público nos municípios, haja vista ser nestes o

principal beneficiador aos cidadãos. Assim, propõe-se um Modelo de Gestão Matricial para Resultados (GMR) aplicável à Assistência Social de Jeremoabo (BA) a seguir.

5.1 GESTÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS CORRESPONDENTES INTERVENÇÕES BASEADAS NA GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR) APLICÁVEL A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JEREMOABO (BA)

Entende-se este modelo proposto como um método que compreende o dinamismo administrativo gerencial da gestão pública, criando um aprimoramento que se estabelece através do *savoir-faire* (saber fazer) a estruturação de um modo gerencial e operacional para o SUAS no município de Jeremoabo (BA).

A proposta é ofertar um serviço público de qualidade, em que sejam considerados aspectos como a ética, a cultura, as relações de poder e a sistemática da política pública de assistência social. Nessa direção, incorporam-se Princípios Constitucionais próprios da administração pública, tais como: a Publicidade, a Moralidade, a Legalidade, a Impessoalidade e a Eficiência.

Uma gestão municipal de assistência social baseada na GMR elenca a necessidade de compreensão da dimensão técnica, administrativa, social e política que envolve a política pública em foco. Paralelamente, exige-se a compreensão das dimensões da cidadania e a melhoria contínua em prol da simplificação dos processos e da inovação e gestão do conhecimento, de modo a atender a supremacia do interesse público através de uma transferência de ações que garantam desempenhos satisfatórios em qualidade e economicidade.

Ao se estabelecer o presente modelo de gestão, subdivido em uma proposta de execução conforme a categoria, enquadra-se o eixo de discussão e intervenção, configurando, nesse contexto, o elenco das situações de dificuldades e avanços extraídas da coleta de dados da pesquisa realizada. Em seguida, serão apresentadas propostas de intervenção correspondentes.

Com referência à categoria estrutura física, são apresentadas dificuldades quanto à inacessibilidade dos equipamentos públicos do SUAS e ao fato dos imóveis serem alugados. As propostas de intervenção basearam-se em: tornar os equipamentos do SUAS acessíveis, conforme configura o manual de acessibilidade disposto por Benevides (2015); e buscar parcerias com a sociedade civil e demais outras instituições, de modo a promover a aquisição de prédios próprios, tal como em parceria com o governo adquiriu recentemente a construção

do CREAS.

No que tange à categoria da estrutura administrativa, apresentam-se como dificuldades o pouco conhecimento do SUAS pelos atores sociais e a concentração das decisões administrativas nos técnicos e gestores; logo, a intervenção proposta nesses aspectos está em divulgar, por meio do rádio e cartazes, o funcionamento da estrutura administrativa do SUAS, bem como descentralizar a gestão administrativa favorecendo a democratização de decisões. Quanto aos avanços, foi observado que eles correspondem ao maior planejamento das ações administrativas e ao assessoramento técnico desenvolvido pelo governo estadual. Esses elementos sugerem elaborar periodicamente planejamentos de administração gerencial e operativa, bem como, com regularidade, contar com o acompanhamento do Estado para um assessoramento tempestivamente coerente.

Na categoria estrutura orçamentária, apontaram-se como dificuldades: limitação financeira; ausência de piso fixo municipal destinado ao SUAS; e irregularidade nas contrapartidas do governo estadual e federal. Dada essas dificuldades, sugeriu-se que fossem promovidas noções de economicidade que viabilizassem a redução de custos e requeridas, por via de uma articulação com outros entes federativos, a convocação por maiores recursos para o SUAS. Quanto à existência de piso fixo municipal percebe-se a necessidade de estabelecer uma contrapartida municipal, com percentual destinado ao SUAS que corresponda a alta demanda, pois atualmente costuma-se destinar apenas 3% dos recursos municipais a esse Sistema.

A questão da regularidade nas contrapartidas do governo, embora mais complexa, indica a necessidade de mobilização do Ministério Público, no sentido de propor uma fiscalização e um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em prol da regularidades das contrapartidas, dado o entendimento de que a assistência social é uma necessidade básica no Brasil.

Quanto aos avanços nessa estrutura orçamentária, a coleta de dados sugeriu a melhoria nos processos de licitação, aspecto que indica a necessidade de ampliação desses processos, preferencialmente desvinculando-os de etapas burocráticas que envolvam outras esferas de gestão pública.

Na categoria processos de gestão do SUAS foram apontadas como dificuldades a limitação nos programas, a falta de comunicação, o despreparo dos gestores de assistência social, sobretudo no momento de sua posse, a ausência de planejamento das ações de gestão e a politicagem. Tomando por base esses elementos, as propostas de intervenção foram: ampliar

o alcance dos programas por meio de aumento dos equipamentos e serviços disponibilizados; estabelecer um sistema de comunicação por meio de um setor específico para informação e mediação na rede; selecionar os gestores mediante experiência com o SUAS e/ou perfil humanizado, bem como de fácil desenvoltura para administrar a complexa política de assistência social; promover a formação imediata dos gestores do SUAS; estabelecer uma regularidade no planejamento de gestão (não ultrapassando o período semestral); e romper gradativamente os vínculos empregatícios precários e contrários à NOB/RH-SUAS.

Como avanços nessa categoria, encontra-se a melhoria na intersetorialidade, a informatização, o aumento dos beneficiários e a ampliação dos programas e serviços. Esses aspectos incitaram o promover, por meio do gestor municipal, a sensibilização de cada representante governamental que compõe a rede para que esses sejam responsáveis para com o cumprimento ágil de suas competências, bem como reunir periodicamente o gestor municipal e os representantes de outras secretarias para planejar as ações conjuntas e aumentar a rede de informatização dos equipamentos do SUAS. Além disso, foi proposto: a qualificação dos trabalhadores do SUAS para melhor utilizar os processos de informatização; o estimular o aumento de beneficiários por meio da parceria com outros entes governamentais e não governamentais vinculados ao SUAS; e promover parcerias com outros entes governamentais e não governamentais para ampliar os bens, programas e serviços do SUAS.

Em relação à categoria sistemática dos programas, projetos e serviços executados, verificaram-se como dificuldades: a ampla demanda; a vasta extensão territorial; o baixo percentual de acompanhamento dos usuários; a necessidade de diagnóstico social; e o baixo alcance das metas de aprimoramento previamente pactuadas. Para essas dificuldades, foram apontadas respostas como: estimular a melhoria na distribuição de renda e riquezas para a redução da vulnerabilidade socioeconômica dos cidadãos; promover ações de geração de emprego e renda, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade socioeconômica do usuário do SUAS; ampliar o número de veículos de transporte para atendimento às demandas do SUAS; ampliar da sistemática de acompanhamento dos usuários do SUAS por meio de cronograma, prioridades e monitoramento das vulnerabilidades sociais; realizar anualmente um diagnóstico social para fundamentar as intervenções; e restabelecer a priorização por cumprir as exigências de metas de aprimoramento através de cronograma, monitoramento e divisão de responsabilidades.

Em termos dos avanços nessa categoria, aos quais realmente ocorreram, foram identificados: a interiorização das ações, a divulgação de bens, serviços e projetos, bem como

a maior quantidade de veículos e o alto percentual de atendimentos aos usuários. Contudo, dada as fragilidades e necessidade de ampliar esses avanços, se fez proposto: o ampliar da equipe volante do SUAS para promover a igualdade de acesso aos usuários da zona rural frente aos residentes na zona urbana; o promover ações regulares do SUAS em toda a extensão territorial do município; o divulgar com regularidade os bens, serviços e projetos, por meio de rádio, palestras e cartazes; o ampliar a contratação de veículos para uso no serviço do SUAS; o adquirir novos veículos para uso exclusivo no serviço do SUAS; e, o garantir a continuidade do alto número de atendimentos à usuários.

A categoria recursos humanos reportou como dificuldades o fato de os profissionais não terem um perfil correspondente ao trabalho do SUAS; a falta de capacitação e educação continuada para os trabalhadores do SUAS; formas de contratação dos recursos humanos que não atendem à NOB/RH-SUAS; e desvalorização dos trabalhadores do SUAS. Em resposta, sugere-se: a sensibilização dos gestores para adequar as contratações ao padrão mínimo de perfil exigível ao trabalhador do SUAS, situação que também implica em selecionar, para a função de gestores, profissionais com experiência ou formação profissional que as torne conhecedoras do SUAS, respeitando o perfil profissional necessário a esse Sistema; a requisição, junto ao estado e ao Governo Federal, de capacitação dos trabalhadores do SUAS do seu município, promovendo formação e aperfeiçoamento contínuos sobre o SUAS para todos os atores envolvidos, sobretudo conselheiros e gestores; a promoção, com recursos próprios, à formação continuada dos trabalhadores do SUAS, especialmente os efetivos; a requisição ao gestor municipal do cumprimento da NOB/RH e NOB/RH-SUAS; o concurso público para os trabalhadores do SUAS; o estímulo à autoestima desses trabalhadores do SUAS e a promoção de estratégias de valorização dos trabalhadores do SUAS (vencimento justo, gratificação e demais honrarias).

Na observação da categoria relativa às normativas legais e convencionais, percebeu-se como dificuldade a inadequação municipal às leis e normas do SUAS. A esse respeito, propôs-se informar e requerer ao gestor municipal a necessidade de adequação às normativas do SUAS, sobretudo quanto aos aspectos de estrutura física, vínculos empregatícios, exigências no quadro funcional, entre outros. Quanto aos avanços normativos apresenta-se a promulgação da Lei Municipal do SUAS, a Lei nº 530/16. Esse avanço indica a necessidade de se garantir a implementação das normativas estabelecidas na referida lei.

No que se refere à categoria processo de governança, percebeu-se como avanço a mobilização da participação da sociedade civil, aspecto que indica a necessidade de

sensibilizar ainda mais a sociedade civil a participar do processo de gestão do SUAS. Como dificuldades dessa categoria, percebe-se: o desconhecimento do SUAS por parte dos atores sociais envolvidos direta ou indiretamente no processo de gestão; a concentração de informações em técnicos e gestores; a desqualificação dos conselheiros por falta de capacitação; a não assiduidade dos conselheiros do CMAS nas reuniões; o reduzido quadro de lideranças da sociedade civil interessadas em participar do conselho; e a centralização das decisões nas mãos de técnicos e gestores. Frente a essas dificuldades, as propostas são: promover divulgações audiovisuais e na rádio, em prol de divulgar o SUAS; estabelecer a democratização das informações aos atores sociais envolvidos; promover a capacitação contínua dos conselheiros do CMAS, desde a posse; mobilizar os conselheiros a serem assíduos; fazer cumprir a lei quanto à destituição da função de conselheiro quando este não demonstrar assiduidade e não comunicar a ausência nas reuniões do conselho; mobilizar as lideranças da sociedade civil à participação nos conselhos; democratizar o acesso às discussões e decisões pertinentes à gestão do SUAS.

Nessa direção, apresenta-se de forma genérica o modelo sintético que corresponde a um esquema simplificado de aplicação denominado Quadro Analítico do Modelo de Gestão para Resultados proposto à Política de Assistência Social de Jeremoabo (BA). Tal proposta é delineada no Apêndice B e, uma vez aplicada, deverá ser avaliada a cada primeiro ano de uma nova gestão política, para que se deem os ajustes e adequações necessários à correção de possíveis desvios dos resultados e suprimento de novas necessidades emergentes.

5.2 ESTRATÉGIAS DE AVANÇO NA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ATRAVÉS DA GESTÃO MATRICIAL PARA RESULTADOS (GMR)

Estabelecida a proposta genérica do modelo de gestão para resultados na política municipal de assistência social, esta subseção apresenta os aspectos inerentes ao modelo ora proposto, no que corresponde à estratégia de avanço na política pública em questão.

Sendo assim, a percepção da gestão pública da assistência social em Jeremoabo pode ser aprimorada através da gestão matricial para resultados, sobretudo se incorporar as propostas de intervenções ora descritas e sintetizadas no Quadro Analítico (APÊNDICE B).

Associa-se a essa proposta o fato de implicar na adoção dos demais métodos e instrumentos de gestão adequados às necessidades específicas desenvolvidas no percurso da aplicação do modelo ora apresentado. Esse posicionamento implica na condução para uma gestão pública que se propõe a ser eficaz e eficiente, tanto em aspectos quantitativos como

qualitativos.

As soluções apresentadas no modelo de gestão atendem a um discernimento crítico pontuado por teorias que, dadas as suas peculiaridades, visam ao desenvolvimento de respostas e capacidades frente às problemáticas vivenciadas contemporaneamente em Jeremoabo (BA).

Destaca-se aqui que, embora não trabalhados no modelo de gestão simplificado anteriormente, a avaliação e o monitoramento para fins da prática de execução da política pública de assistência social correspondem a um elemento essencial para alcançar os devidos resultados de atendimento aos anseios da sociedade. A avaliação se sobressai em uma perspectiva de analisar se a política pública obedeceu a critérios de qualidade, conforme uma escala hierarquizada e complementar; para isso, deverá ser feita de modo democrático, com participação de todos os envolvidos no processo de gestão. O monitoramento vem a ser uma estratégia contínua, que deve ser incorporada a todos os atores sociais, tanto os usuários quanto gestores, técnicos e conselheiros.

A gerência dos processos, os mecanismos de avaliação, a redução da burocracia e a compreensão da dimensão técnica, administrativa, social e política inerente à gestão pública tornam-se elementos-chave na elaboração de estratégias e planos em prol um desempenho qualificado da política pública.

Nessa direção, são indicadores de desempenho as dimensões: do resultado, dos processos e da organização. Entende-se como resultado a percepção dos graus de eficiência, eficácia e efetividade do modelo de gestão, bem como de que maneira os processos são compreendidos em aspectos de qualificação, burocratização, democracia participativa, sistematização de ações e controle do desempenho e avaliação. A dimensão da organização compreende a estrutura física, a estrutura administrativa e a estrutura orçamentária. Aqui também se destaca que os indicadores de desempenho se associam aos processos de avaliação e autoavaliação próprios ao contexto.

Ademais, o avanço está relacionado à capacidade de liderança necessária ao gestor; por isso, a importância está no processo de escolha desse servidor comissionado. A ele cabe a motivação dos servidores e a manutenção, de forma coesa e orientada, da gestão da assistência social.

O gestor também não deve ser centralizador, mas capaz de dotar os demais de empoderamento e poder de decisão, sempre visando à formação de lideranças internas e externas à sua respectiva secretaria de atuação e estabelecendo a geração de valor social. Para

tanto, as estratégias de avanços vêm para contribuir com a administração pública não somente nas propostas de intervenções apresentadas, mas, sobretudo, na compreensão lógica das novas e possíveis habilidades passíveis de serem incorporadas à gestão.

Igualmente, todo e qualquer ajuste necessário à articulação de interesses plurais que conduzam a uma governança democrática podem ser inseridas nessa gestão para resultados, desde que respeite a perspectiva de serem baseadas em conhecimentos, técnicas, atitudes emancipatórias e requalificação do perfil do servidor público.

Logo, as estratégias em prol de um avanço qualitativo e quantitativo na gestão da assistência social compreendem a capacidade institucional de orientar-se em prol do cumprimento da finalidade do SUAS quanto a superar a vulnerabilidade socioassistencial em decorrência da desassistência do direito.

Nesse contexto, o modelo de gestão para resultados apresentado corresponde a uma proposta para a resolução das problemáticas identificadas, bem como se situa como um método gerencial possível de incorporar a noção de governança no sistema público, aspecto que incentiva os usuários a exercerem sua participação social.

CONCLUSÃO

Este trabalho reflete a realidade do município de Jeremoabo, Bahia, no que tange à política pública de assistência social e não pretende esgotar essa reflexão ao modelo ora proposto, mas sim incitar melhorias e desenvolvimento na referida área, bem como influenciar a gestão governamental, como um todo, para que se utilizem os fundamentos da Gestão Matricial para Resultados (GMR) no contexto total da sua administração pública.

Para isso, a construção desta dissertação se iniciou através da exposição da evolução da política pública de assistência social no Brasil, numa percepção panorâmica sobre a política pública em destaque.

Em seguida, no segundo capítulo, definiu-se a gestão pública brasileira, elencando sua historicidade e contradições para, *a posteriori*, desenvolver fundamentos normativos e demais orientações acerca do dever de fazer e da práxis da gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Esse momento expôs a controvérsia sobre a atuação da Administração Pública com relação às normas jurídicas, bem como evidenciou que, no Brasil, tende-se a ignorar pressupostos da administração gerencial e valorizar, como requisito de legalidade, apenas os procedimentos burocráticos. Com isso, as decisões sobre aspectos gerenciais e administrativos ficam submetidas ao livre arbítrio dos gestores, dados o fato de o administrador público só fazer aquilo que é determinado por lei – entretanto, muitas coisas nesses aspectos não são de cunho legislativo ou normativo.

A apresentação da GMR se deu no terceiro capítulo, no qual se abordam a definição, o desenvolvimento e os elementos essenciais desse modelo de gestão; o capítulo refletiu sobre a gestão para resultados em uma perspectiva de governança nas políticas públicas brasileiras e, especificamente, na política pública de assistência social.

A partir desse capítulo, percebeu-se que existe uma real dualidade entre o conteúdo excessivamente mecanicista e orientações imprecisas quanto à gestão da assistência social, que se mostra inadequada às vivências práticas da gestão dessa política. Isso se dá especialmente no que diz respeito a aspectos gerenciais e administrativos que circundam o direcionamento instrumental para planejar, gerenciar e gerir estruturalmente a gestão da política pública na área social.

O capítulo 4 discorreu sobre a política pública de assistência social no município baiano de Jeremoabo, apresentando o estudo de caso. Assim, contextualizou-se essa política e caracterizou-se a gestão municipal através de bases documentais e pesquisa *in loco*, com

dados coletado junto aos principais sujeitos atuantes na gestão atual da assistência social.

O modelo de GMR aplicável à assistência social de Jeremoabo (BA) foi desenvolvido no capítulo 5, de maneira operacional, de modo a afirmar superações aos desafios postos a essa área da política pública e, ao mesmo tempo, traçar estratégias de avanço a que venham qualificar a gestão pública. Nesse segmento, algumas considerações finais se estabelecem na conclusão deste trabalho, seguidamente da exposição resumida da pesquisa e da compreensão geral da temática e do modelo de gestão proposto.

Assim, para concluir, foi sintetizado o percurso argumentativo já exposto. Mas, de antemão, assinala-se que as assertivas coletadas na pesquisa, associadas às concepções teóricas correlatas, indicam que a gestão pública e a política pública de assistência social do município em questão tiveram a viabilidade contributiva desta pesquisa de base weberiana e empírica.

Daí as conclusões extraídas dos dados perfazerem a constatação de que a política pública de assistência social em Jeremoabo (BA) avançou, mas ainda se apresenta centralizadora, com sujeitos sociais que desconhecem o SUAS, problemas de comunicação na rede e com sistemática de atuação pouco gerencial.

Prontamente, apreendeu-se ainda, no estudo de caso, que há carência por democratização e uma organização gerencial mais qualificada e sistêmica, visando alcançar as normatizações da assistência social, em especial a NOB-SUAS e a NOB-RH/SUAS, assim como promover a gestão do trabalho no SUAS, em uma direção de planejamento estratégico.

A pesquisa identificou possíveis metas a serem alcançadas, tais como: capacitar conselheiros, trabalhadores do SUAS e comunidade para atuarem na gestão do SUAS a partir de um conhecimento sólido; promover a descentralização do planejamento e da avaliação do processo de gestão da política pública de assistência social; e reorganizar a contrapartida municipal, para que seja maior o percentual disponibilizado para essa política pública.

Também se constatou, com a pesquisa, que outras metas devem ser reforçadas. É o caso, por exemplo, do intercâmbio em prol de promover mais momentos de assessoramento técnico por parte do estado e do Governo Federal; garantir o processo de melhoria e agilidade no processo de licitação; e promover a melhoria da comunicação na rede de proteção socioassistencial e de composição da SMASC.

Entre as práticas que devem ser abolidas do mecanismo de gestão, sobretudo por não atenderem à finalidade da própria política pública estão a politicagem, sobretudo em relação à contratação dos trabalhadores do SUAS; o descumprimento das normas estabelecidas na

NOB-RH/SUAS; e a ausência de um diagnóstico social periódico.

O modelo de gestão para resultados proposto, de sorte amplia, a qualidade dos serviços e estimula a forma de acesso à carreira do SUAS por meio de concurso público gerando assim garantias aos trabalhadores atuantes no SUAS, sobretudo visando uma educação permanente que qualifique e valorize a esses trabalhadores.

Apreendeu-se também que a problemática dos recursos financeiros destinados à política pública de assistência social é muito complexa e que, dadas às retrações do Governo Federal, cabe criar estratégias de redução de custos que não prejudiquem a oferta dos bens e serviços dessa política pública, mas que visem prioritariamente a evitar sobreposição e paralelismo de ações.

Ao mesmo tempo, incita que se responsabilize ao prefeito municipal sobre a aplicabilidade dessa política pública e, por isso, convém destinar maiores percentuais de recursos financeiros para a área.

Os dados extraídos tornam válidos, através da empiria, a hipótese predisposta no projeto de que a gestão da política pública de assistência social no município de Jeremoabo (BA) pode ser operacionalizada através da GMR, de modo a dotar a gestão de uma institucionalidade responsável (operacional, administrativo e técnico-político) que garanta a maximização da atuação do SUAS por meio dos aspectos gerenciais.

A pesquisa revelou que desde 2005, com a implantação do SUAS, o município de Jeremoabo estendeu sua atuação, mas, especificamente no período investigado, apresentou novos direcionamentos e consolidações rumo a uma gestão pública mais gerencial; por isso, obviamente, a GMR corresponde a uma estratégia de amplitude para o SUAS.

No que diz respeito às normativas e sistematizações das ações, revelou-se que Jeremoabo também está em processo de adequação condizente com seu tempo e contexto histórico, mas é sabido que a gestão aqui proposta reveste a administração pública da assistência social com noções administrativas e de operacionalidade, firmando saberes e noções estratégicas concebidas conforme adequação temporal e local focalizada nos potenciais e na superação dos entraves predispostos a essa política municipal de assistência social.

Sugere-se então, amparada na pesquisa e nos estudos até aqui expostos, que a aplicação do modelo de gestão matricial para resultados proposto neste trabalho promova uma estrutura de governança que ultrapasse os ritos procedimentais e gere uma maior garantia de direitos a seus usuários por meio da economia de recursos, da maximização da qualidade dos

serviços e da extensão do acesso à política municipal de assistência social.

Indica-se também que, de forma bienal, seja estabelecida uma pesquisa correspondente a essa política pública, para que se dê a continuidade do levantamento dos dados e, assim, coerentemente, se façam as devidas adequações no processo de gestão pública, tornando imperativa a reavaliação da proposta estratégica exposta no modelo de GMR proposto.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Prólogo de Luigi Ferrajoli. 2. ed. Trota: Madrid, 2004.

ABRUCIO, Fernando L.; GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão**. 2006. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2007, v. 41, p.67-86. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ALBUQUERQUE, Simone Aparecida; CRUS, Jose Ferreira da. Um Sistema Único de Assistência Social para o Brasil. In: TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto W. da S. **Rede SUAS: gestão e sistema da informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

ALCOFORADO, Flávio. O instituto de governança social: avanços e perspectivas no desenho de um novo arranjo organizacional. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., Brasília/DF, 2009. **Anais eletrônicos...** Brasília/DF: Consad, 7 a 8 maio 2009. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_7/o_instituto_de_governanca_social.pdf>. Acesso em: agosto de 2017.

ANDER-EGG, Ezequiel. **Introdução ao trabalho social**. Tradução: Ricardo A. Rosenbuch. Vozes: Petrópolis, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

ARAÚJO, Cleonice C. et al. Implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos Estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas et. al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

BAHIA. **Plano de Orientação da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS)/Superintendência de Assistência Social (SAS)**. Salvador: SAS, 2016.

BASSIT, Márcia; BLUMM, Márcia; MARTINS, Humberto Falcão. Governança para resultados no Ministério da Saúde. In: BRASIL, Ministério da Saúde. **Mais gestão é mais saúde: governança para resultados no Ministério da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BENEVIDES, Eneida Bueno (Org.). **Manual de acessibilidade para prédios públicos:** guia para gestores. Secretaria-Executiva; Brasília: MPOG, jul./2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Neir/Downloads/MP_Manual%20de%20Acessibilidade%20SPU_A4.%20().pdf>. Acesso em: novembro de 2017.

BONFIM, Maria Cícera de Jesus. **Gestão orçamentária e financeira da assistência social:** um estudo no município de Jeremoabo (BA). 2017. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Ciências Contábeis)- UniAGES. 2017

BRASIL. **CapacitaSuas** - Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados. Brasília: MDS; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – USP/SP, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011.** Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.** Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico TCU 2011-2015.** Brasília, 2011. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-do-tribunal-de-contas-da-uniao-2011-2015-edicao-2011.htm>>. Acesso em: 1out. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Brasil Sem Miséria.** Brasília: MDSA, 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Consultoria Serviços e ações executadas por equipes volantes - Referência:** Projeto PNUD BRA/12/006. Consultora: Aidê Caçado Almeida. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PRODUTO%203%20-%20CONSULTORIA%20-%20EQUIPES%20VOLANTES.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Nota Técnica SNAS/MDS nº 02.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NotaTecnica_SUAS_Sistema%20de%20Justica_2016.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Relatório de Informações.** RI da Proteção Social Básica e RI da Proteção Social Especial – Jeremoabo (BA). Brasília, 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Resumo Executivo para execução de serviços de proteção social básica e ações por equipes volantes.** Brasília, 200?

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Relatório de Programas/Ações do MDS - Jeremoabo (BA).** Brasília, 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Relatório do Brasil sem Miséria no seu município.** Município: Jeremoabo/BA. Brasília,

200? Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=69>. Acesso em: 6 set. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Produto 4:** Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: 7 set. 2016.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social**/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. Disponível em: <<file:///C:/Users/Neir/Downloads/TCU%20-%20Cartilha%20para%20Conselhos%20da%20C3%81rea%20de%20Assist%20C3%Aancia%20Social.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS)**. Brasília, 2007.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução do CNAS nº 27, de 24 de fevereiro de 2005**. Brasília, 2005.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução do CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Brasília, 2012.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução do CNAS nº 269**, de 13 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução do CNAS nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Fundação Escola Nacional de Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n.1, jan-abr.1997, 1997.

CAMÕES, Marizaura R. de Souza; MENESES, Pedro P. Murce. **Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal**. Brasília: Enap, 2016.

CARVALHO, Maria do Carmo B. de. **Gestão Social e trabalho social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.

CASTEL, Robert. **A insegurança social; o que é ser protegido?** Tradução: Lucia M. Endrich Orth. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

p.147-171.

CASTELLS, Manuel. **Rede de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: ENCONTRO DO ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais eletrônicos...** 23 a 27 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2017.

CAVALCANTI, Soraya Araujo Uchoa. Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, ano XXII, n.68, p.34-53, nov. 2001.

CECÍLIO, Luiz C. de Oliveira; GIACOMINI, C. Homero; ROGUSKI, M. Ostojka. A iminência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 1999.

CFESS. **A contrarreforma da Previdência**: por que assistentes sociais devem dizer não à PEC 287. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1327>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

COELHO, Edmundo Campos. **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

COHN, Gabriel. **Crítica e Resignação**: Max Weber e a teoria social. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CONEGUNDES, Ana Maria Corrêa; ROCHA, Rosilene Cristina. Norma Operacional Básica 2012 e a capacidade institucional dos entes federados para a efetivação do SUAS. In: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. EXPRESSÕES SOCIOCULTURAIS À CRISE DO CAPITAL E AS IMPLICAÇÕES PARA A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS E PARA O SERVIÇO SOCIAL, 3., 2013, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte: CRESS 6ª Região, 7 a 9 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.cressmg.org/arquivos/simpósio/NORMA%20OPERACIONAL%20B%20C3%81SICA%202012%20E%20%20CAPACIDADE%20INSTITUCIONAL%20DOS%20ENTES%20FEDERADOS%20PARA%20AEFETIVA%20C3%87%20C3%83%20DO%20SUAS.pdf>>. Acesso em: abril 2017.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma adequação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas et. al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

CUT. **Corte de Temer inviabiliza Sistema Único de Assistência Social**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://cut.org.br/noticias/corte-de-temer-inviabiliza-sistema-unico-de-assistencia-social-721d/>>. Acesso em: 8 set. 2017.

DANTAS, Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil – 1985-95. Rio de Janeiro:

Editora FGV, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1992.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1975.

FREISENBRUCH, Annelise. **As Primeiras-Damas de Roma: as mulheres por trás dos Césares**. Rio de Janeiro: Record, 2014.

GABRIEL, Diana Menezes; KOBINGER, Guilherme; CAIUBY, Rogério Desio. A agenda estratégica. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Mais Gestão É Mais Saúde: governança para resultados no Ministério da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIMENEZ, Thaís dos Anjos S. Gimenez; COSTA, Maria F. T. Branco. Deslocamentos Humanos no Vale do Paraíba: indicadores para a construção de Políticas Sociais. In: PIMENTA, Carlos Alberto M.; ALVES, Cecília Pescatore (Org.). **Políticas públicas & desenvolvimento regional**. Campina Grande: EDUEPB, 2010.

GOMES, Ana Lígia. Apresentação. In: TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto W. da Silva. **Rede SUAS: gestão e sistema da informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

GOULART, Rosângela Maria. **Assistência social e direito: perspectivas de usuários do SUAS de São José dos Campos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais)- Universidade de Taubaté. São Paulo, 2014.

HARVEY, David et al. **Occupy**. Tradução: João A. Peschanski et al. São Paulo: Boiotempo; Carta Maior, 2012.

HAYEK, Friedrich August. **Caminho da servidão**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no serviço social**. Ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 1992.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. **Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Brasília: ABEPSS;Gráfica Odisseia, ano II, n.3, 2004.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. [Portal]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/jeremoabo/panorama>>. Acesso em: 26 set. 2017.

JEREMOABO. Câmara Municipal de Vereadores. Dados Municipais. História. [Portal da Câmara Municipal de Vereadores], Jeremoabo, 200? Disponível em: <<http://www.camarajeremoabo.ba.gov.br/historia>>. Acesso em: 13 set. 2017.

JEREMOABO. **Lei nº 214 de janeiro de 1996**. Jeremoabo: Câmara Municipal de

Vereadores, 1996.

JEREMOABO. **Lei nº 530 de 03 de novembro de 2016**. Jeremoabo: Câmara Municipal de Vereadores, 2016.

JEREMOABO. **Relatório de gestão da política de Assistência Social de Jeremoabo**: Jeremoabo: Secretaria Municipal de Assistência Social, 2016.

KANUFRE, Rosana A. Martinez; REZENDE, Denis Alcides. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. **Rev. Adm.**, v.47, n.4, p.638-652, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rausp/v47n4/a10v47n4.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

KLIKSBERG, Bernardo. Um novo paradigma em Gestão Pública. Tradução: Jaime Valderrama Herrera. **Revista do Serviço Público**, ano 66, n. 3, p.475-490, jul./set. 2015.

LAJUS, Maria Luiza de S. **Sistema Único de Assistência Social**: um difícil caminho rumo à conquista da cidadania. 2010. Tese (Doutorado)-Pontifícia Universidade Católica (PUC-RS), Faculdade de Serviço Social. Porto Alegre, 2010.

MACHADO, Wilma M. Tomé; CAIUBY, Rogério Desio; SILVA, Paulo S. Evangelista. Monitoramento Estratégico. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Mais gestão é mais saúde**: governança para resultados no Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

MAIS SUAS. **O Golpe que inviabiliza o Sistema Único de Assistência Social é contra a população brasileira!!! Cortes drásticos na assistência social chegam a quase 100%!** Brasília: Mais SUAS, 2017. Disponível em: <<https://maissuas.files.wordpress.com/2017/09/suas-pdf-19-09.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

MARINI, Caio. **Gestão Pública**: o debate contemporâneo. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2003.

MARTINELLI, Maria Lucia. **Serviço Social**: identidade e alienação. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINELLI, Tiago; SILVA, Marta Borba; SANTOS, Simone Ritta dos. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. **Revista Katálysis/UFSC**, v.18, n.1, p.104-112, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v18n1/1414-4980-rk-18-01-00104.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix, 2010. Disponível em: <http://ep.ifsp.edu.br/images/conteudo/documentos/biblioteca/guia_governanca_resultados_administracao_publica.pdf>. Acesso em: 13 maio 2016.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro II: o processo de circulação do capital. Edição Friedrich Engels. Tradução e sel. de textos Rubens Enderle. São Paulo:

Boiotempo, 2014.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra et. al. Assistência Social. In: BRASIL/IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2011. v. 1.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **O Ministério Público na Fiscalização do Sistema Único de Assistência Social**: Cartilha de Orientação. Rio de Janeiro: CAO Cidadania/Ministério Público do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/25421/cartilha_suas_v_logo.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

NEELY, Andy. **Business performance measurement**: unifying theory and integrating practice. 2. ed. Cambridge: University Press, 2007. Disponível em: <[file:///C:/Users/Neir/Downloads/business-performance-measurement-andy-neely-\(ed-\).pdf](file:///C:/Users/Neir/Downloads/business-performance-measurement-andy-neely-(ed-).pdf)>. Acesso em: 3 ago. 2017.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Carla Montefusco de. Método e sociologia em Weber: alguns conceitos fundamentais. **Revista Eletrônica Inter-Legere**, Rio Grande do Norte, n.3, p. 1-10, jul./dez. 2008.

OLIVEIRA, D. A qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, L. et al. **Poder e trabalho no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 1996.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p.37-49, 2005.

PALVARINI, Bruno. Guia referencial de mensuração do desempenho na administração pública. In: CONGRESSO CONSAD EM GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. Painel 12. **Anais...** Brasília, 2010.

PAOLI, Maria Célia. Os trabalhadores urbanos na fala dos outros. Tempo, espaço e classe na história operária. In: LOPES, José Sergio Leite et. al. **Cultura & identidade operária**. Aspectos da cultura da classe trabalhadora. São Paulo: Marco Zero, 1987.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Formação pró-SUAS: rumo a consolidação da Política Nacional de Capacitação. In: BRASIL. **Capacita SUAS**. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados Social. Brasília: MDS, 2008. v.2.

PEREIRA, Larissa Dahmer. **Políticas públicas de assistência social brasileira**: avanços, limites e desafios. Lisboa: CPIHTS, 2006. Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

PERETZ, Henri. **Métodos em Sociologia, temas e debates**. Lisboa: Actividades Editoriais, 2000.

PIRES, Elson Luciano Silva et al. **Governança territorial: conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro: UNESP – IGCE, 2011.

PORTAL DO PLANALTO. **Medidas tornam gestão pública mais transparente e eficiente**. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/05/medidas-tornam-gestao-publica-mais-transparente-e-eficiente/eficiencia-modernizacao-3.png/view>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

PORTAL DO PLANALTO. **Temer: governo tem trabalhado para desburocratizar administração pública**. 2017. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/08/temer-governo-tem-trabalhado-para-desburocratizar-administracao-publica>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

QUINONERO, Camila Gomes et. al. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. **O Social em questão**, v. 17, n.30, p. 47-69, 2013. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Quinonero_3.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Tradução: Joao Minhoto Marques, Maria Amalia Mendes e Maria Carvalho. 4. ed. Lisboa, Portugal: Gradiva, 2005.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal: projeto de planejamento e de política pública em um município brasileiro. **Planejamento e Políticas públicas**, v. 32, p. 173-204, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/15/282>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

RODRIGUES, Fabíola; BAENINGER, Rosana. Dinâmica da população e políticas sociais. In: BAENINGER, Rosana. **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/ UNICAMP. Brasília: UNFPA, 2010.

SANTOS, Cecília MacDowell. Democracia participativa e gênero. Notas para uma agenda de pesquisa feminista. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 237-254.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Theotônio dos. **Evolução histórica do Brasil: da colônia à crise da ‘Nova República’**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://conteudo.gespublica.gov.br/folder_publicacoes/pasta.2009-04-23.1308768764/Guia%20-%20Indicadores%20%28versao%20preliminar%20Dez%2009%29.pdf>. Acesso em: 8 set. 2016.

SERRA, Alberto. **Modelo aberto de gestão de resultados no setor público**. Tradução: Ernesto Montes – Bradley y Estayes. Natal; SEARH/RN, 2008. Disponível em:

<http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros%20Rio_Grande_do_Norte%20Livros/modelo_aberto_de_gestao_para_resultados_no_setor_publico.pdf>.

Acesso em: 13 ago. 2017.

SILVA, Lucas Ambrózio Lopes da. A câmara de políticas de gestão, desempenho e competitividade: uma nova estratégia para a política federal de gestão pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2014. Disponível em:

<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1037/1/C7_PP_A%20C%3%82MARA%20DE%20POL%3%8DTICAS%20DE%20GEST%3%83O%2C%20DESEMPENHO.pdf>

Acesso em: 17 ago. 2017.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Governo Temer indica novos retrocessos para a Assistência Social**. Belo Horizonte: CRESS-MG, 2017. Disponível em: <<http://www.cress-mg.org.br/Conteudo/fff1e063-d903-4c36-9684-6854d08880fa/Governo-Temer-indica-novos-retrocessos-para-a-Assist%3%AAncia-Social>>. Acesso em: 18 out. 2017.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Na festa da independência: o anúncio do fim do SUAS**. Brasília, Distrito Federal: Mais SUAS, 2017. Disponível em:

<<https://maissuas.org/2017/09/07/na-festa-da-independencia-o-anuncio-do-fim-do-suas/>>.

Acesso em: 7 set. 2017.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da Expansão da Assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de Assistência Social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**. v. 67.n.1 Brasília: ENAP, jan/mar 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, jul./dez. 2016.

SPOSATI, Adailza de Oliveira. **Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1985.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva. **Rede SUAS: gestão e sistema da informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

WANDERLEY, Maira C. **A Assistência Social na Constituição Federal de 1988: análise sobre a CF/88 e os motivos que ensejaram a criação da Lei 8742/93**. 2014. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/33695/a-assistencia-social-na-constituicao-federal-de-1988>>.

Acesso em: 10 jan. 2018.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensivista. 3. ed. Brasília: UnB, 1994.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Tradução: Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WERNECK VIANA, Luiz; CARVALHO, Maria A. Rezende. Experiência brasileira e democracia. In: CARDOSO, Sérgio (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p.197-228.

WERNECK VIANNA, Luiz. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, Jessé (Org.). **O malandro e o protestante**: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília: UnB, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, p.11-29, mar. 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Cadernos ABONG**, n. 19, out. 1997.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Boockman, 2001.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

UNIFACS - UNIVERSIDADE SALVADOR
MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Formulário para entrevista com GESTORES, CONSELHEIROS E TÉCNICOS do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do Município de Jeremoabo, Estado da Bahia.

Pesquisa: **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil e os desafios para a governança.**

Entrevista Informal

1. Como você caracteriza a gestão da política pública de assistência social no município de Jeremoabo (BA), no período compreendido entre 2013 e 2016, em termos de:

- Estrutura física, administrativa e orçamentária;
- Sistemática dos programas, projetos e serviços executados;
- Recursos humanos;
- Cumprimento da finalidade do SUAS no município;
- Relação entre os Planos da Assistência Social, metas de alcance e processo de avaliação e monitoramento da gestão de assistência social;
- Envolvimento do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS no processo de gestão;
- Processo de governança.

2. Como você percebe o SUAS e suas normativas para efetivação de uma política de Assistência Social no âmbito da gestão local/municipal? E quais as diretrizes e princípios da LOAS prioritários na sua ação enquanto gestor(a)/conselheiro (a)/ Técnico(a)?

3. Em sua opinião, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC), no período 2012-2016, trabalhou a Política Pública de Assistência Social de forma eficiente, eficaz e efetiva?

4. Como você percebe as dificuldades enfrentadas na Gestão da Política Pública de Assistência Social do município de Jeremoabo?

5. Quais os avanços e limitações da Política Pública de Assistência Social em seu município de atuação no que tange a aspectos de gestão?

6. Você conhece a gestão matricial para resultados? Reconhece-a como aplicável à política pública de assistência social?

APÊNDICE B - QUADRO ANALÍTICO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS PROPOSTO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JEREMOABO (BA)

CATEGORIA	SITUAÇÃO	ELEMENTOS	PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO
Estrutura física	Dificuldades	Inacessibilidade	Tornar os equipamentos do SUAS em conforme as normas acessibilidade.
		Imóveis alugados	Buscar parcerias com a sociedade civil e outros entes de governo para promover aquisição de prédios próprios
	Avanços	Construção do CREAS	Ampliar a aquisição de equipamentos públicos próprios por meio da economicidade e parcerias.
Estrutura administrativa	Dificuldades	Pouco conhecimento pelos atores sociais	Divulgar por meio do rádio e cartazes autoexplicativos sobre o funcionamento da estrutura administrativa do SUAS.
		Concentrada nos técnicos e gestores	Descentralizar a gestão administrativa por via da democratização de decisões em atendimento as normativas vigentes.
	Avanços	Maior planejamento	Elaborar periodicamente planejamentos próprios a administração gerencial e operativa.
		Assessoramento técnico desenvolvido pelo Governo do Estado	Solicitar com regularidade o acompanhamento do Estado in loco para assessoramento tempestivamente.
Estrutura orçamentária	Dificuldades	Baixos recursos financeiros	Promover noções de economicidade que viabilize redução de custo. Requerer de forma articulada com outros entes federativos convocação de maiores recursos para o SUAS.
		Não tem piso fixo municipal destinado ao SUAS	Estabelecer uma contrapartida municipal com percentual digno destinado ao SUAS.
		Sem regularidade nas contrapartidas do governo	Mobilizar o Ministério Público para propor uma fiscalização e um TAC em prol da agilização nas regularidades das contrapartidas.
	Avanços	Melhoria nos processos de licitações	Gerar ampliação da melhoria nos processos de licitação preferencialmente desvinculando de etapas envolvendo outras áreas da gestão pública.
Processos de Gestão do SUAS	Dificuldades	Limitação nos programas	Ampliar o alcance dos programas por meio do aumento dos equipamentos e serviços disponibilizados.
		Falta de comunicação	Estabelecer um sistema de comunicação por meio de um setor específico para sensibilização, informação e mediação na rede.
		Gestores inicialmente despreparados	Selecionar os gestores mediante um perfil e afinidade ao SUAS.
			Promover formação imediata dos gestores do SUAS atendendo ao perfil dos trabalhadores do SUAS.
		Ausência de Planejamento das ações de Gestão	Estabelecer uma regularidade no planejamento de gestão.
	Politicagem	Romper gradativamente os vínculos empregatícios precários e contrários a NOB-RH/SUAS.	
	Avanços	Melhora na intersetorialidade	Promover por meio do Gestor Municipal a responsabilização por parte de cada representante governamental componente da rede.
Reunir periodicamente o Gestor Municipal e os representantes governamentais componente da rede para planejar as ações conjuntas.			

CATEGORIA	SITUAÇÃO	ELEMENTOS	PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO
		Informatização	Aumentar a rede de informatização dos equipamentos do SUAS. Qualificar os trabalhadores do SUAS para melhor utilizar os processos de informatização.
		Aumento dos beneficiários	Estimular o aumento de beneficiários por meio da parceria com outros entes governamentais e não governamentais do SUAS.
		Ampliação dos bens, programas e serviços	Promover parceria com outros entes governamentais e não governamentais para ampliar os bens, programas e serviços do SUAS.
Sistemática dos programas, projetos e serviços executados	Dificuldades	Ampla demanda	Estimular a melhoria na distribuição de renda e riquezas para redução da vulnerabilidade socioeconômica dos cidadãos.
			Promover ações de geração de emprego e renda com objetivo de reduzir a vulnerabilidade socioeconômica dos usuários do SUAS.
		Vasta extensão territorial	Ampliar o número de veículos de transporte para atendimento as demandas do SUAS.
		Baixo percentual de acompanhamentos dos usuários	Ampliar a sistemática de acompanhamento dos usuários dos SUAS por meio de cronograma, prioridades e monitoramento das vulnerabilidades sociais.
		Necessidade de diagnóstico social	Realizar anualmente um diagnóstico social para fundamentar as intervenções.
		Baixo alcance das Metas de Aprimoramento	Estabelecer a priorização por cumprir as exigências das Metas de Aprimoramento através de Cronograma, Monitoramento e divisão de responsabilidades.
	Avanços	Interiorização das ações	Ampliar a equipe volante do SUAS para ampliar a igualdade de acesso dos usuários da zona rural.
			Promover ações regulares do SUAS em toda a extensão territorial do município.
		Divulgação de bens, serviços e projetos	Divulgar com regularidade os bens, serviços e projetos por meio da rádio, palestras e cartazes.
		Maior número de veículos	Ampliar a contratação de veículos para uso no serviço do SUAS.
			Adquirir novos veículos para uso no serviço exclusivo no SUAS.
		Alto percentual de atendimento aos usuários	Garantir a continuidade no alto número de atendimento a usuários.
Recursos Humanos	Dificuldades	Profissionais sem perfil	Sensibilizar os gestores para adequar as contratações ao padrão mínimo de perfil exigível ao trabalhador do SUAS.
		Falta de capacitação	Requerer ao Estado e Governo Federal a capacitação dos trabalhadores do SUAS.
		Falta de Educação Continuada	Promover por recursos próprios a formação contínua dos trabalhadores do SUAS, especialmente os efetivos.
		Não atende a NOB/RH – SUAS	Requerer do Gestor Municipal o cumprimento da NOB/RH e NOB/RH – SUAS.
			Requerer ao Gestor Municipal concurso público para os trabalhadores do SUAS.
	Desvalorização dos trabalhadores do SUAS	Estimular a autoestima dos trabalhadores do SUAS.	
		Promover estratégias de valorização dos trabalhadores do SUAS (vencimentos justos; gratificação; honorarias).	
	Gestores desconhecem o SUAS	Selecionar para a função de gestores profissionais com experiência ou formação profissional conhecedoras do SUAS, respeitando o perfil profissional necessário ao SUAS.	

CATEGORIA	SITUAÇÃO	ELEMENTOS	PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO
			Capacitação continua sobre o SUAS.
	Avanços	Ampliação no número de técnicos	Garantir a continuação na ampliação no número de técnicos.
Normativas legais e convencionais	Dificuldades	Inadequação Municipal às leis e normas do SUAS	Informar e requerer ao Gestor Municipal a necessidade de adequação às leis e normas do SUAS (estrutura física, vínculos empregatícios, exigências no quadro funcional, dentre outros).
	Avanços	Promulgação da Lei Municipal do SUAS	Garantir a implementação das normativas estabelecidas na Lei do SUAS de Jeremoabo (BA).
Processo de governança	Dificuldades	Desconhecimento do SUAS	Promover divulgações audiovisuais e na rádio em prol de divulgar o SUAS.
		Concentração de informações	Estabelecer a democratização das informações aos atores sociais envolvidos.
		Conselheiros sem capacitação	Promover a capacitação continua dos conselheiros do CMAS desde a posse.
		Conselheiros sem assiduidade nas reuniões	Mobilizar os conselheiros a serem assíduos. Fazer cumprir a lei que estabelece a destituição dos conselheiros que não cumprirem o dever de assiduidade e comunicação de ausência nas reuniões do Conselho.
		Poucas lideranças da sociedade civil interessadas na participação como Conselheiros	Mobilizar as lideranças da sociedade civil a participar dos conselhos.
		Centralização das decisões nas mãos de técnicos e gestores	Democratizar o acesso às discussões e as decisões pertinentes a gestão do SUAS.
	Avanços	Mobilização pela participação da sociedade civil	Sensibilizar ainda mais a sociedade civil a participarem do processo de gestão do SUAS.