Leana Oliveira Freitas
(organizadora)

Exigências Intersetoriais da Política Pública de Assistência Social -

Reflexões e práticas em Mato Grosso

EdUFMT DIGITAL

EXIGÊNCIAS INTERSETORIAIS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – REFLEXÕES E PRÁTICAS EM MATO GROSSO

Ministério da Educação
Universidade Federal de Mato Grosso

Reitora
Myrian Thereza de Moura Serra

Vice-Reitor
Evandro Aparecido Soares da Silva

Coordenador da Editora Universitária
Renilson Rosa Ribeiro

Supervisão Técnica
Ana Claudia Pereira Rubio

Conselho Editorial

Membros
Renilson Rosa Ribeiro (Presidente - EdUFMT)
Ana Claudia Pereira Rubio (Supervisora - EdUFMT)
Adelmo Carvalho da Silva (Docente - IE)
Ana Carrilho Romero Grunennvaldt (Docente - FEF)
Arturo Alejandro Zavala Zavala (Docente - FE)
Carla Reita Faria Leal (Docente - FD)
Divanize Carbonieri (Docente - IL)
Eda do Carmo Razera Pereira (Docente - FCA)
Elizabeth Madureira Siqueira (Comunidade - UFMT)
Evaldo Martins Pires (Docente - CUS)
Ivana Aparecida Ferrer da Silva (Docente - FACC)
Josiel Maimone de Figueiredo (Docente - IC)
Juliana Abonízio (Docente - ICHS)
Karyna de Andrade Carvalho Rosseti (Docente - FAET)
Lenir Vaz Guimarães (Docente - ISC)
Luciane Yuri Yoshiara (Docente - FANUT)
Maria Corette Pasa (Docente - IB)
Maria Cristina Guimaro Abegão (Docente - FAEN)
Mauro Miguel Costa (Docente - IF)
Neudson Johnson Martinho (Docente - FM)
Nileide Souza Dourado (Técnica - IGHD)
Odorico Ferreira Cardoso Neto (Docente - CUA)
Paulo César Corrêa da Costa (Docente - FAGEO)
Pedro Hurtado de Mendoza Borges (Docente - FAAZ)
Priscila de Oliveira Xavier Sudder (Docente - CUR)
Raoni Florentino da Silva Teixeira (Docente - CUVG)
Regina Célia Rodrigues da Paz (Docente - FAVET)
Rodolfo Sebastião Estupiñán Allan (Docente - ICET)
Sonia Regina Romancini (Docente - IGHD)
Weyber Ferreira de Souza (Discente - UFMT)
Zenesio Finger (Docente - FENF)

Leana Oliveira Freitas
(Organizadora)

EXIGÊNCIAS INTERSETORIAIS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – REFLEXÕES E PRÁTICAS EM MATO GROSSO

1ª Edição

EdUFMT
Cuiabá, MT
2019

Copyright (c) Leana Oliveira Freitas, 2019.

A reprodução não autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº9.610/98.

A EdUFMT segue o acordo ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil, desde 2009.

A aceitação das alterações textuais e de normalização bibliográfica sugeridas pelo revisor é uma decisão do autor/organizador.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E96

Exigências intersetoriais da política pública de assistência social − reflexões e práticas em Mato Grosso [recurso eletrônico] / Leana Oliveira Freitas (Organizadora). − Cuiabá: EdUFMT, 2019.
223 p.: il. color.

Formato da obra: E-Book.
Modo de acesso: Word Wide Web
ISBN 978-85-327-0902-8

1. Assistência social - Mato Grosso. 2. Política pública - Proteção social - Brasil. 3. Sistema Único de Assistência Social - Mato Grosso. I. Freitas, Leana Oliveira, org. II. Título.

CDU 364(817.2)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFMT.

Coordenação da EdUFMT: Renilson Rosa Ribeiro

Supervisão Técnica: Ana Claudia Pereira Rubio

Revisão Textual e Normalização: Maria Auxiliadora Silva Pereira

Diagramação & Arte da Capa: Kenny Kendy Kawaguchi

Editora da Universidade Federal de Mato Grosso
Av. Fernando Corrêa da Costa, 2.367
Boa Esperança. CEP: 78.060 - 900 - Cuiabá, MT.
Contato: www.editora.ufmt.br
Fone: (65) 3313-7155

Associação Brasileira das Editoras Universitárias

Sumário

Apresentação *7*

O Estado Brasileiro e a proteção social: notas do início da República *11*
Liliane Capilé Charbel Novais

Notas sobre federalismo cooperativo e participativo e a gestão do SUAS *33*
Renato Francisco dos Santos Paula

Os tortuosos caminhos da gestão do SUAS em Mato Grosso *49*
Leícy Lucas de Miranda Vitorio
Luciana Trugillo Pelloso
Luciano Jóia da Silva
Sue Ellen Ferreira Modesto Rey de Figueiredo

A Política Nacional de Educação Permanente: uma dimensão da gestão do trabalho *67*
Izabel Cristina Dias Lira
Janaína Carvalho de Barros

Passos, percalços e perspectivas: relato de experiência do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social em Mato Grosso *95*
Leana Oliveira Freitas
Vera Lúcia Bertolini

A experiência da Gestão Estadual na execução do CapacitaSUAS em Mato Grosso 121
Leícy Lucas de Miranda Vitorio
Luciana Trugillo Pelloso
Sue Ellen Ferreira Modesto Rey de Figueiredo

É preciso ocupar espaço: fundo público, orçamento público e o financiamento da Assistência Social em Mato Grosso 143
Lucineia Soares da Silva

A Política de Assistência Social em Barra do Bugres/Mato Grosso e processos participativos: posição e condição do usuário 167
Rafaella Pereira França de Paula
Leana Oliveira Freitas

Políticas públicas e indicadores sociais: análise da evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal no estado do Tocantins 199
Sibelly Resch
Luis Paulo Bresciani
Isabel Cristina dos Santos

Apresentação

Esta coletânea decorre do processo formação e capacitação de profissionais, gestores, conselheiros e técnicos da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), do Estado de Mato Grosso, no ano de 2014, levado a efeito pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) via convênio firmado, após processo licitatório, com a Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS). Trata-se de uma experiência viabilizada pelo Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), que tem por objetivo garantir, mediante a referida oferta de formação e capacitação, a implementação das ações dos planos de educação permanente, aprimorando a gestão do SUAS nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Para sua efetivação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) instituiu e coordena a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS), formada por instituições de ensino, públicas e privadas; escolas de governo; e institutos federais de educação.

A UFMT, por meio do Departamento de Serviço Social, ofertou, entre os meses de março a maio de 2014, três cursos: Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e à implementação de ações do Plano Brasil sem Miséria; Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do BSM; e Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS.

Esta coletânea, fruto dessa experiência, reúne textos de autores que, em sua maioria, participaram do processo formativo, além de outros

que discutem temas relacionados com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Composta de nove textos, esta obra tem **O Estado Brasileiro e a Proteção Social: Notas do Início da República**, de Liliane Capilé Charbel Novais, como seu texto de abertura. A autora analisa o posicionamento do Estado brasileiro em relação à proteção social e à cidadania no cenário social, político e econômico do país no início da Primeira.

Em **Notas sobre Federalismo Cooperativo e Participativo e Gestão do SUAS**, Renato Francisco dos Santos Paula desenvolve uma análise reflexiva sobre como esse processo despertou no SUAS a necessidade de se inserir no pacto federativo brasileiro à luz do que se espera de uma gestão pública democrática e, portanto, participativa, e articulada nos diferentes níveis de governo.

No texto **Os Tortuosos Caminhos Da Gestão Do Suas em Mato Grosso**, Leícy Lucas de Miranda Vitorio, Luciana Trugillo Pelloso, Luciano Jóia da Silva e Sue Ellen Ferreira Modesto Rey de Figueiredo, ressaltam nuances operacionais e os conflitos de gestão do SUAS no âmbito tanto do Estado, quanto no de operadores de serviços e decisões gerenciais, implicando no modelo da administração institucional e seus produtos, além de advertir os seus organizadores da necessária oferta de educação permanente como uma estratégia de estabilidade sistêmica no SUAS

No texto **A Política ee Educação Permanente: Uma Dimensão da Gestão do Trabalho**, Izabel Cristina Dias Lira e Janaína Carvalho de Barros analisam a formação indicada na Política Nacional de Educação Permanente vinculando-a à necessária construção de um perfil

de trabalhador que atenda à nova concepção e estruturação, preconizadas nos marcos regulatórios da Política de Assistência Social

Com **Passos, Percalços e Perspectivas: Relato de Experiência do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social em Mato Grosso**, Leana Oliveira Freitas e Vera Lúcia Bertolini (coordenadoras do CapacitaSUAS/UFMT, 2014) relatam o processo – e seus resultados – de formação profissional dos sujeitos que compõem, em âmbito tanto estadual quanto municipal, as equipes de trabalhadoras/es da política nacional de Assistência Social no estado de Mato Grosso, ao mesmo tempo em que expõem as intenções e finalidades do referido programa.

A Experiência da Gestão Estadual na Execução do CapacitaSUAS em Mato Grosso, de Leícy Lucas de Miranda Vitorio, Luciana Trugillo Pelloso e Sue Ellen Ferreira Modesto Rey de Figueiredo, traz-nos elementos contributivos para o reconhecimento do processo de efetivação do programa no território mato-grossense, enfatizando a responsabilidade da gestão estadual na sua oferta e condução.

No texto **É Preciso Ocupar Espaço: Fundo Público, Orçamento Público e o Financiamento da Assistência Social em Mato Grosso**, Lucineia Soares da Silva realiza rigoroso estudo sobre a direção dos gastos da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social, no período de 2008 a 2014. Os dados demonstram que, na ordem de priorização das políticas públicas, os valores alocados para a função de assistência social apresentam-se menores que os destinados para outras funções dentro da SETAS.Também, a modalidade de aplicação desses recursos direcionam para o não financiamento tripartite do SUAS, não alterando, portanto, o modelo de assistência social no Estado.

Sob o título **A Política de Assistência Social em Barra do Bugres/MT e Processos Participativos: Posição e Condição do Usuário**, o texto de Rafaella Pereira França de Paula e Leana Oliveira Freitas os processos de participação dos usuários na implementação do Sistema Único De Assistência Social no município mato-grossense de Barra do Bugres, estabelecendo contrapontos entre o marco teórico e a polissemia conceitual que envolve o termo participação e sua experiência efetiva pelos usuários do sistema.

Fecha a coletânea o texto **Políticas Públicas e Indicadores Sociais: Análise da Evolução do IDHM no Estado do Tocantins,** de Sibelly Resch, Luis Paulo Bresciani e Isabel Cristina dos Santos, que analisam os indicadores dos municípios brasileiros que apresentaram crescimento significativo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) na apuração de 2000 e 2010, e a posição alcançada pelos municípios do estado do Tocantins.

Espera-se que esta publicação contribua para a qualificação profissional de todos os sujeitos que têm na Política Nacional de Assistência Social seu campo de atuação, aqui abordada em todas as dimensões, desde a concepção de planos, programas e serviços, passando pela formulação, gestão, e acompanhamento destes, até a sua avaliação, além do exercício do controle social. Reafirmar a imprescindibilidade dessa assistência como Política Pública garantidora de direitos sociais, em tempos de agruras e cidadania regressiva, torna relevante esta coletânea, que disponibiliza elementos para se pensar a realidade mato-grossense e regional.

Cuiabá, MT, 23 de abril de 2018.
A organizadora

O Estado Brasileiro e a proteção social: notas do início da República

Liliane Capilé Charbel Novais[1]

A proteção social no Brasil trilhou um longo e tortuoso caminho para se tornar realidade na Constituição Federal de 1988. Trajetória essa cujo início pode ser delimitado, em 1889, com o advento da república – como *res publica* –e seus princípios de igualdade, a democracia e cidadania.

A fronteira desse período é marcado mais pela expectativa quanto aos direitos de cidadania gerada pelos ideólogos da República, do que pela materialidade da garantia de tais direitos. A propaganda local utilizou-se basicamente da retórica da Revolução Francesa, despertando em certas camadas da população a esperança de que, com a instituição da república, poderiam se concretizar as promessas democratizantes e, em alguns aspectos, até igualitárias, sublinhando-se a possibilidade de se instituir uma cidadania de outra natureza, diferente da praticada no Império.

É verdade que não chegou a ser unanimidade a proposição de saldar uma dívida "inviolável e sagrada" com os brasileiros não proprietários e escravos recém-libertos, enfim com a subsistência de seus compatriotas, entre os quais republicanos escravagistas, federalistas, positivistas, jacobinos e liberais. A propósito destes, todos faziam promessas de um futuro melhor, mas nem de longe as expressavam sob a forma de débito, a exemplo dos debates pós-Revolução Francesa:

1 Professora Associada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

> Todo homem tem direito à subsistência: esta verdade fundamental de toda a sociedade, e que reclama imperiosamente um lugar na Declaração dos Direitos do Homem, pareceu ao Comitê ser a base de toda a lei, de toda instituição política que se propõe a extinguir a mendicância. Assim cada homem tendo direito à subsistência, a sociedade deve prover a subsistência de todos os seus membros que poderão estar carentes dela, e esta benéfica assistência não deve ser encarada como favor; é, sem dúvida a necessidade de um coração sensível e humano, o desejo de todo homem que pensa, mas é o dever estrito e indispensável de todo homem que não está na pobreza, dever que não pode ser aviltado nem pelo nome nem pelo caráter da esmola; enfim ela é uma dívida inviolável e sagrada. (CASTEL, 1998, p. 310).

Diante de tal constatação, não se constitui uma hipótese de trabalho a existência ou não da proteção social pela via do Estado no início da República. Aliás, é fartamente documentada a inexistência dessa preocupação, mas compreender as causas disso implica em identificar as condições locais ~~de~~ da cidadania nessa forma de governo.

Ao considerar que cada país desenvolve, segundo sua história, a própria forma de proteção social, compreender esse processo no contexto brasileiro pressupõe apreender a história do Brasil e ~~a~~ sua posição em face da formação da cidadania de todos, e a república, para quem?

Nesse sentido, é imprescindível reconhecer o posicionamento do Estado brasileiro em relação à proteção social, considerando as conjunturas distintas de cada período e identificando a correlação de forças que se inscreve em cada realidade. Mesmo que, no Brasil, ainda não tenhamos vivenciado um governo que não tenha como prioridade os interesses do capital, ainda assim é também uma forma de desvendar o

processo buscar entender como o ele se comporta diante da situação de desigualdade e pobreza como parte integrante do cenário social, político e econômico da população.

A preocupação com a proteção social no início do período republicano, por exemplo a garantia de direitos e as políticas públicas, foi uma possibilidade aventada, mas não realizada. O desenrolar da correlação de forças não contou com uma organização forte que colocasse em pauta essa agenda. Não havia, à época, condições objetivas no território brasileiro, mas causa estranheza saber o que pensavam sobre como atender – ou não – as necessidades sociais dos concidadãos republicanos, dentre estes os escravos recém-libertos na perspectiva do direito e da justiça.

A situação, desses escravos poderia inclusive figurar na nossa história como uma dívida "inviolável e sagrada", o que não ocorreu, deixando opaca nossa democracia. Nas palavras de Joaquim Nabuco (1999, p. 49), "[...] a grande questão para a democracia brasileira não é a monarquia, é a escravidão [...]".

Acerca do discurso do historiador, Weffort afirma (2006, p. 215):

> Antecipando-se quase um século às elites às quais pertencia, Nabuco inaugurou no pensamento político brasileiro o complexo processo intelectual do reconhecimento da existência de um povo. Porque a escravidão tomou no Brasil o caráter de um "fenômeno social total", o abolicionismo tomaria o caráter de uma "reforma política primordial".

Por essa linha de raciocínio, já teríamos um povo brasileiro desde o Império, ou seja, uma parcela da população a ser restituída em seus direitos cidadãos, já que a abolição deveria ser o ponto de

partida de "refundação" do Brasil e. A este respeito, diferentemente do abolicionismo praticado nos Estados Unidos e na Europa, no Brasil isso se dava pensando-se a raça negra como constitutiva do povo brasileiro.

Por ironia, ou casuísmo, um dos grandes entraves à consecução da abolição foi justamente a reinvindicação dos fazendeiros de café de uma restituição financeira por parte do Estado Imperial, caso o processo abolicionista se efetivasse completamente, desencadeando prejuízos à atividade produtiva. A demanda gerou também indisposições entre as oligarquias e a coroa e precipitou, o fim da monarquia.

O processo brasileiro de transposição da monarquia para a república, e desta para a sua própria consolidação é imensamente rico e tem sido objeto de estudo nas diversas vertentes teóricas. Contudo, o leque de possibilidades de pesquisa no campo da história tem limites. Diferentemente da literatura, não se pode inventar um personagem, um local e um processo histórico que nunca existiram. Corre-se o risco de incorrer, por vezes, em erro, mas perseguir a veracidade é condição metodológica. Depende, por conseguinte, de investigar nas fontes indícios, fragmentos, e de, com alguma sorte, encontrar evidências sobre processos passados para assim entendê-los e explicá-los, ainda que o entendimento sobre esse passado seja sempre menor que o desejável.

Hoje é possível estudar processos para compreender um objeto específico, ou seja, qualquer objeto do qual se disponham fontes e artefatos que possibilitem a observação do passado. E, inclusive, pode-se inferir na própria ausência de posições uma posição implícita nas maneiras de encaminhar, no caso em questão, a formação e o desenvolvimento do Estado Republicano.

O recorte temporal no qual se inscreve este texto remonta-se à proteção social inserida em um contexto que era, ou deveria ser, diferente ao do período monárquico, cujo modelo não suscitava *de per se* a interferência do Estado na questão, porque ser pobre era uma condição divina. Ademais, não se cogitava a mudança desse *status*, e assistir os menos afortunados era prerrogativa tanto do Estado Absolutista e da Igreja, quanto da sociedade de modo geral, sem, contudo, ter garantida a obrigatoriedade por parte de nenhum destes segmentos sociais.

1 Democracia e República: liberalismo à brasileira

Se na atualidade temos uma Constituição Federal (BRASIL, 1988) que propugna e afiança os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, essa possiblidade legal, ainda que conceitualmente doutrinária, garante mudanças fundamentais, haja vista ter acrescido à agenda dos entes públicos o atendimento de um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual.

Pode até parecer cinismo que a república brasileira nascente não apresentasse, oficialmente, nenhuma preocupação em relação ao que fazer com os pobres e com a desigualdade social e, aliás, não mencione nenhuma discussão sobre assistir ou não pela via do Estado a população necessitada de proteção e assistência.

No entanto, em termos teóricos, a república recém-nascida e fundada no liberalismo e no positivismo priorizou outros temas e deu como certa a transferência dessa responsabilidade para o mercado e para o âmbito privado – sociedade civil e Igreja Católica, sob a justificativa da ética liberal e da garantia do Estado Mínimo.

Diferentemente da Europa, França e Inglaterra, o Brasil na aurora da república não atentou para o destino dos desvalidos. Da escolha pela referência histórica da independência dos Estados Unidos da América, herdou a crença de que o mais importante para a república incipiente era a implantação do federalismo, sem muito se aprofundar nos princípios republicanos tão caros ao país de referência.

Distante teoricamente da referência fundante na Revolução Francesa, que ocorrera um século antes, a substituição da monarquia pela república no Brasil não engendrou significativas discussões sobre os princípios de igualdade, liberdade e fraternidade, ainda ainda que os dois primeiros de certa forma debatidos em contraposição à falta de todos eles na monarquia. Além disso, a fraternidade na perspectiva da solidariedade e da construção de uma cidadania universal passou ao largo das questões importantes na época.

Herdamos, ou reproduzimos, assim, o republicanismo e o liberalismo de matriz anglo-saxã, com seu individualismo de nuances mais perversas se consideramos as condições locais de sociabilidade e integração.

Isso configurou um quadro diverso ao do republicanismo francês, que procurou, desde o início, associar a ênfase nos direitos individuais; a uma ênfase igualmente forte em ideais de solidariedade, tão bem expressa no lema da revolução francesa: igualdade, liberdade e fraternidade.

O republicanismo francês foi forjado sobre certa resistência à ideia de integração (social) sem assimilação do conjunto, pois o exercício da liberdade e da igualdade não seria adequadamente distinguido da maneira francesa de ser. E, mesmo com a promessa liberal de justiça social, considerou-se que, ao se livrar do absolutismo, teria que dar conta de "uma dívida inviolável e sagrada":

> E, no dia 19 de março de 1793, a Convenção Nacional proclama: "Todo homem tem direito à sua subsistência por meio do trabalho, se é válido; por meio de socorros gratuitos se não tem condições de trabalhar". Este duplo princípio está inscrito de uma forma solene no artigo 21 da Constituição votada no dia 24 de julho de 1793: "Os socorros públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos desafortunados, seja conseguindo lhes trabalho, seja garantindo os meios de existência para aqueles que não têm condições de trabalhar" (CASTEL, 1998, p. 250).

Essa preocupação – a subsistência dos cidadãos desafortunados – é em essência emblemática: datada de um século antes do estabelecimento da república brasileira, a história (segundo Castel (1998), boa demais para ser verdadeira) comprovou ter sido aquela nada mais que uma preocupação, considerando-se as dificuldades de suas premissas serem postas em prática em uma França arruinada, desunida pela guerra estrangeira e pelas divisões internas por aproximadamente um século.-

Passado um século, a inquietação francesa, contemporânea da proclamação da república no Brasil, já era de outra natureza: em virtude da economia interna do Estado francês, não mais se lhe mostrava viável dar conta da subsistência dos cidadãos desafortunados. Contudo, a explicação para tal não se inseria simplesmente no âmbito do custo econômico, da abstração filosófica ou do radicalismo político e sim no campo referente ao tipo específico de articulação política, econômica e social que o fim do século XVII promoveu, a tudo isso se acrescendo o porquê de essa estrutura ter desmoronado tão logo foi instaurada e sem o Governo sequer ter experimentado essa possibilidade:

> Para resumir o problema: porque a solução da questão social proposta pelos artesãos do Iluminismo

> e homologada no momento da Revolução – a associação do liberalismo para a regular a questão do trabalho e de uma assistência estatal para regular a questão dos socorros – se revelou imediatamente obsoleta? Dois elementos de resposta: porque fazia coexistirem implicitamente duas concepções contraditórias do papel do Estado; porque, sobretudo, a associação do voluntarismo político e do *laisser-faire* econômico liberava antagonismos sociais que seus promotores eram impotentes para controlar e, até incapazes de prever. Porque, na realidade, tal construção ocultava a dinâmica social que desencadeava. A complementaridade do econômico e do político assim estabelecida "esquece" os efeitos perversos da organização que instala. O que vai alimentar a história do século XIX é o retorno deste social, liberado e ao mesmo tempo rechaçado pela síntese liberal revolucionária. (CASTEL, 1998, p. 254-255).

Foi impossível conciliar duas concepções antagônicas acerca do papel do Estado: a implantação de uma política verdadeira de socorros públicos implicava a construção de um Estado forte, o que não coadunava com o princípio liberal de Estado mínimo; e a garantia do trabalho pela via estatal igualmente–se chocaria com o princípio da liberdade, aos trabalhadores não sendo garantido o direito a um salário seguro, pelo qual deveriam se arriscar na concorrência, que, tanto remunerava as "faculdades" e os "talentos", quanto penalizava os medíocres e os fracos.

Os países que, na segunda metade do século XIX, já vivenciavam a industrialização e as consequências sociais dessas transformações viam despontavar no horizonte econômico, social e cultural novas formas de pauperismo (a pobreza dos trabalhadores) em larga escala, desmontando a miragem da construção da utopia liberal:

> Isso ajuda a entender porque o pauperismo do século XIX, fruto não mais da escassez de recursos, mas de uma crescente riqueza acumulada, mereceu o nome de *questão social*, ou de um imbróglio a ser resolvido, já que ainda inexistiam teorias – como a de Marx que explicassem essa aparente incoerência. (PEREIRA, 2011, p. 81).

Críticas a essa nova conformação da pobreza e a nascente luta dos trabalhadores imprimiram ainda no final daquele século algumas conquistas pontuais de proteção social e trabalhista ao arrepio dos princípios liberais. Os seguros sociais foram implantados na Alemanha, em 1883, pelo Chanceler Otto Von Bismarck em resposta às pressões e greves trabalhistas. A partir de então, na Grã-Bretanha se iniciou – nos anos 1890 – uma importante discussão sobre a necessidade da implantação de formas de proteção social, a qual culminaria, no início do século XX, em legislações de regulação dos contratos de trabalho e aposentadorias.

Legatários da experiência cartista na Inglaterra dos anos 30 e 40 do século XIX, a classe operária se organizou ao final daquele e início do século XX aprofundando as reinvindicações pela melhoria das condições de trabalho, jornada de oito horas, férias remuneradas e, não menos importante, pela participação política.

O surgimento do operariado no Brasil se deu nos últimos anos do século XIX e passou fundamentalmente pelo processo de transformação da economia cafeeira e sua necessidade premente de exportação:

> O avanço da economia capitalista de exportação gerou assim diretamente as condições para que se constituísse um núcleo de trabalhadores do setor de serviços. Indiretamente preencheu os requisitos para o surgimento do proletariado fabril, concentrado em algumas poucas cidades. [...]. Os trabalhadores

> dessa indústria, espalhados por um imenso espaço geográfico, nunca tiveram condições objetivas para dar origem a um movimento operário. Eles ficaram nas fímbrias do que Antonio Barros da Costa chamou de a industrialização descentralizada no Brasil. (FAUSTO, 1977, p. 14).

Por isso, no Brasil, o primeiro registro de uma greve aponta a que foi promovida no Rio de Janeiro, em 1858, pelos tipógrafos, que reivindicavam mudanças contra as injustiças patronais e por melhores salários. No mesmo ano e na mesma cidade, os gráficos de três jornais diários locais organizaram um movimento operário e deflagraram greve por uma semana, tendo, no segundo dia imprimido o seu *Jornal dos Tipógrafos*.

No entanto, somente em 1917 a classe operária organizou um movimento mais fortalecido, o qual foi denominado Greve Geral de 1917 e ficou conhecido pela paralisação generalizada da indústria e do comércio em julho do mesmo ano, em decorrência da constituição de organizações operárias com orientação anarco-sindicalista e ligadas à imprensa libertária.

Esse foi um dos movimentos operários mais abrangentes e longos da história do Brasil. As condições, ou ~~seja~~ melhor, as péssimas condições de trabalho a que se submetiam os trabalhadores, à época, incluíam jornadas de 14 a até 16 horas diárias e coexistentes com a exploração da força de trabalho de mulheres e crianças. Os salários praticados, além de extremamente baixos, poderiam ser diminuídos como forma de penalidade em face dos operários. Enfim, o operariado brasileiro não contava com nenhuma proteção legal, ainda em curso no legislativo.

A luta dessa classe operária embrionária não encontrou ressonância oficial, pois, naquele tempo, não era prioridade na agenda

do país, da qual constavam a abolição da escravidão e a república. A elite educada discutia e se posicionava sobre estas questões no período monárquico sem, contudo, apresentar um consenso ou uma vertente mais forte. Carvalho (1990, p. 9) aponta que "[...] havia no Brasil pelo menos três correntes que disputavam a definição da natureza do novo regime: o liberalismo à americana, o jacobinismo à francesa e o positivismo. As três correntes combateram-se intensamente nos anos iniciais da República, até a vitória da primeira delas por volta da virada do século.".

Entretanto, o que a República nascente suscitava, de modo geral, era o modelo de nação que se queria com o fim da monarquia, bem como o reconhecimento da constituição do povo. Dito de outro modo, para qual classe de cidadãos precisávamos de uma república?

Assim sendo, o início da nossa República foi um tanto quanto tortuosa, tendo computado questões advindas mais de movimentos sociais reivindicatórios de caráter messiânico e militar (Canudos, na Bahia, 1893-1897; a Revolta da Chibata, 1910; e a do Contestado, em 1912), do que propriamente de reivindicações da classe operária, tal como aconteceu nos países da Europa. Ademais, o período foi marcado pela mesma intransigência que caracterizou o Império na repressão a movimentos e rebeliões populares.

2 A conformação do Estado brasileiro republicano e democrático

No Segundo Reinado, fase final da Monarquia antecedente à Proclamação da República, o progresso econômico e as mudanças sociais se apresentaram modorrentos, ao mesmo tempo em que os temas culturais e políticos ganharam mais visibilidade nos caminhos do espaço urbano que a Coroa e as elites percorriam.

Historicamente, no Brasil, o período republicano até a contemporaneidade pode ser dividido em algumas etapas, tendo como marcos divisórios eventos que representaram mudanças na ordem institucional do Estado. A Primeira República, ou República Velha, constitui a primeira fase da organização republicana, compreendendo desde a Proclamação da República, em 1889, até a chamada Revolução de 1930. Alternaram-se nesse espaço de tempo confrontos e alianças entre a oligarquia rural e os militares das Forças Armadas na gestão do Estado.

O ideário da República continha em sua gênese a Inconfidência Mineira, em ano; a Revolução Pernambucana, em 1817; a própria Independência do Brasil, em 1922; a Confederação do Equador, em 1824; e a Revolução Farroupilha, em 1835, dentre outros movimentos reivindicatórios do fim da Monarquia.

Porém, considerando o contexto real de seu surgimento, a República brasileira emergiu sob o signo da desconfiança. O movimento de 1889 foi deflagrado nas fileiras militares e pegou o povo de surpresa, "bestializado", conforme a fala de Aristides Lobo ao *Diário Popular de São Paulo*, em 16 de novembro de 1889, a qual foi reproduzida em todos os outros jornais do país-por iniciativa dos "restauradores". O parágrafo do desacordo dizia na íntegra:

> Por ora a cor do governo é puramente militar e deverá ser assim. O fato foi deles, deles só porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. O povo assistiu aquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada. Era um fenômeno digno de ver-se. O entusiasmo veio lentamente, quebrando o enleio dos espíritos.

Embora não haja concordância sobre essa interpretação e alguns historiadores a considerem exagerada no que concerne à nulidade da participação popular, existe a possibilidade de, em meio à multidão que compareceu ao Campo de Santana, ter comparecido uma classe média republicana mesmo com certa timidez em razão da incerteza do futuro da república. Especulações à parte, tendo o povo estado presente ou ausente, participado ou não, o certo é que a derrocada do regime imperial veio mesmo da iniciativa militar.

Na última quadra do século XIX, mais precisamente entre 1880 e 1890, se localiza o ápice das transformações em curso em todo o século, rematando um ciclo iniciado com a Independência do Brasil, em 1822. Todavia, o decênio concentrou as principais transformações do panorama histórico brasileiro com a abolição da escravatura, a queda do Império e a Proclamação da República.

A conformação local fundou um tipo específico de liberalismo, o oligárquico, vigente de 1889 a 1930. Confusa e conflitante, a junção desses dois elementos revelou uma República contraditória, que tinha o propósito de servir ao interesse coletivo, mas, ao mesmo tempo, se colocava em defesa de alguns, na verdade, favorecia uma minoria no processo de participação política.

Se a república se apresentava confusa, a democracia estava bem longe do ideário brasileiro da Primeira República. Na avaliação de Holanda (1995), "[...] a democracia no Brasil foi sempre um mal-entendido", pois "a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós.". O autor recorda ainda que todo pensamento liberal-democrático pode se resumir na frase célebre de Jeremy Bentham (1748-1832): "A maior felicidade para o maior número." (p. 160).

Com o advento da República, em 1889, os militares ocuparam a liderança nesse primeiro momento, e a posse do primeiro presidente civil eleito só aconteceu em 1894, com Prudente de Morais. A assim chamada República Velha teve início com Marechal Deodoro da Fonseca, que ficou como presidente interino desde a Proclamação da República e foi eleito após a aprovação da Constituição de 189, ano de sua renúncia, quando o vice-presidente Marechal Floriano Peixoto assumiu a presidência e ficou no poder até 1894, encerrando o período conhecido como República da Espada.

Porém, o que parecia uma mudança de regime político, na verdade ganhou contornos de continuidade: "Assim como na monarquia, na qual o poder pessoal do imperador era quase tudo, inauguramos na República um presidencialismo de tipo caudilhesco. Ou, nos seus melhores momentos de maior elegância, um presidencialismo de tipo imperial." (WEFFORT, 2006, p. 224-225).

A Proclamação da República não foi um acontecimento revolucionário; pode-se afirmar que foi, na realidade, a decorrência natural de um processo em curso de esgarçamento do governo imperial, destituído de grandes projetos de progresso da nação e sem o encanto das monarquias europeias.

Movimentos em prol da república já apontavam nessa direção, tais como o manifesto republicano de 1870, adensado pela abolição da escravatura em 1888, fazendo ruir de vez a base do regime imperial. O receio coletivo de um terceiro reinado tendo **à** frente um estrangeiro, Conde D'Eu ou uma carola como a Princesa Isabel que aprofundaria as relações Estado/Igreja.

Após uma Constituição Provisória de 1890, que mais parecia um Estatuto ou Convenção para normatizar as instituições republicanas e separar o Estado da Igreja, uma Assembleia Constituinte aprova a Constituição de 1891, a primeira a legislar grandes questões de cunho republicano. Questões estas que priorizaram a estadualização e negação da cidadania como consequência das bases teóricas, imprimindo como questões básicas o federalismo e o individualismo.

O modelo seguido pela constituinte de 1891 foi a Constituição dos Estados Unidos da América, país do qual se mirava o federalismo exitoso. O sistema federalista implantado na república, diferente do modelo estadunidense, ofereceu aos estados recém-criados uma ampla margem de autonomia. A gradação do discurso iniciado com referência à pátria foi tomando o viés do federalismo como fim.

A referida constituição concedeu aos estados a propriedade das terras situadas em seus territórios e a autonomia de realizar entre si ajustes e convenções e de legislar sobre qualquer assunto, autorizando os estados a cobrar impostos interestaduais, decretar impostos de exportação, contrair empréstimos no exterior, entre outros.

O federalismo pôs fim ao sistema de relação direta entre os mandatários detentores do poder local, municipal e o poder central, nacional, prática comum no Brasil do período imperial, embebido de favores e favorecimentos de toda ordem.

A república fortaleceu o sufrágio nos estados para governadores ou presidentes, nomenclatura também utilizada, conforme designações específicas, na constituição de cada estado. Dessa forma, foram eleitos com a prerrogativa de um enorme poder oriundo do próprio texto

constitucional. Coube a eles dirigir e controlar a política estadual a partir da organização partidária.

Ao mesmo tempo, introduziu nesse processo a figura dos coronéis nos municípios, a quem foi confiado o poder municipal por estarem associados ao mais alto titular da Guarda Municipal, poder conferido pela Constituição 1891. O coronelismo, fenômeno datado da Primeira Repú**b**lica, introduziu uma mudança qualitativa na tradicional dominação do poder privado e chegou ao fim com a Revolução de 30, deixando marcada sua importância no desserviço que prestara à democracia, principalmente pelo "voto de cabresto".

A constituição deu **ênfase exclusivamente aos direitos individuais no que se refer**ia **à** cidadania, contemplando, pois, a liberdade de culto e de expressão, a segurança individual, a igualdade perante a lei e o direito de propriedade. Em relação aos direitos políticos aboliu a exigência de propriedade e manteve a exclusão de analfabetos e mulheres. E, mesmo com essa conformação, um tanto quanto excludente da maioria da população, alguns setores populares urbanos conseguiram impor fortes pressões sobre o sistema oligárquico.

Somente mais tarde, nas décadas de 1910 e 1920, os movimentos operários conquistaram espaço nos direitos políticos e de organização em partidos políticos, tais como a organização do Partido Comunista Brasileiro (1922) e a campanha pelo voto secreto. Vale ressaltar, no meio rural, o Movimento de Canudos, ocorrido em 1896 e 1897.

> A expectativa inicial, despertada pela República, de maior participação, foi sendo assim sistematicamente frustrada. Desapontaram-se os intelectuais com as perseguições do governo Floriano; desapontaram-se os operários, sobretudo sua liderança socialista, com as dificuldades de se organizarem em partidos

> e de participarem do processo eleitoral; os jacobinos foram eliminados. [...] Quanto ao grosso da população, quase nenhum meio lhe restava de fazer ouvir a sua voz, exceto o veículo limitado da imprensa. (CARVALHO, 1987 p. 37)

A República da Espada, dos anos iniciais da República–e de orientação declaradamente positivista, não considerou a participação política como um elemento importante para o regime republicano. Adensado a essa posição do Estado, o caráter relacional da sociedade brasileira apreendia a participação, ainda sem tradição, na perspectiva do individualismo misturado com religiosidade, ou seja, os valores de igualdade e democracia ainda não estavam na ordem do dia, diferentemente da tradição liberal norte-americana.

No Brasil, como em toda a América, colonizada por países da Península Ibérica, a democracia percorreu um caminho mais longo e tortuoso para se estabelecer. As origens comuns forjaram condições peculiares de democracia e participação.

3 Algumas considerações do que poderia ter sido e não foi a nossa República

Analisar este momento da história brasileira, o nascimento da República, a composição do Estado republicano, o que foi e o que poderia ter sido em relação à proteção social, tudo isso perpassa a identificação de categorias, como igualdade, democracia e cidadania, mesmo que estas não se tenham feito sempre presentes naquele contexto.

A primeira Constituição Republicana, de 1891, passou ao largo dessas questões e priorizou outras, elegendo como primazia no debate republicano a forma a ser assumida pela república– presidencialista ou

parlamentarista, centralista ou federalista, democrática ou ditatorial –, do que o princípio republicano da coisa pública e do bem comum.

Discutiu-se, também, as formas de participação, sobretudo quanto a quem podia votar, e o processo eleitoral com voto direto ou indireto, aberto ou secreto, se por Estados ou indivíduos. Debateu-se, ademais, questões práticas que despontavam na Constituinte, muitas vezes; as mais controversas, como a divisão de rendas entre a União e os Estados e a organização federal da justiça, se una ou dual etc. Assim, as discussões ficaram restritas às questões de formatação do Estado Republicano e não avançaram para pontos mais importantes. Devido à grande pressão para rápido término dos trabalhos, que se concluiu em apenas três meses, a superficialidade foi o resultado.

Isso, porém, não impede que o texto constitucional em apreço seja considerado uma Constituição Liberal, apesar da sua convivência pacífica e harmoniosa com práticas políticas oligárquicas, como as que caracterizaram o processo político da Primeira República, de 1889 a 1930. Esses fatos demonstram que o advento da República, cujo pressuposto teórico é o de um governo destinado a servir à coisa pública ou ao interesse coletivo, não teve significado histórico relevante nem na consolidação da democracia, nem no desenvolvimento da cidadania no Brasil.

Pelo contrário, a também nomeada República Oligárquica, identificada nos primeiros anos da República, apresentou um sistema baseado na dominação de uma minoria e na supressão da maioria do processo de participação política.

Os fenômenos nomeados de coronelismo, oligarquia e política dos governadores fazem parte das condições reais de desenvolvimento do

Estado Republicano, que com essa organização impede o surgimento de partidos nacionais, bem como de uma oposição, inviabilizando qualquer possibilidade de acatar demandas dos setores populares. Coronéis e Oligarcas fixaram o tom da Primeira República, e isso a distanciou das condições de democracia e cidadania.

O Estado Republicano não conseguiu ser imediatamente diferente do Estado Monárquico, o poder central, da União firmava sobre um pacto informal entre o presidente e os governadores (representantes das oligarquias) que assegurava a maioria no Congresso. O sistema eleitoral continuava tão excludente e fraudulento como antes. As práticas do "toma lá, dá cá", dos compadrios, dos privilégios nos negócios públicos em troca de apoio político continuavam a todo vapor. Desta feita, poucos foram os avanços sentidos em relação à monarquia; as semelhanças pareciam maiores. O balanço de tudo isso pode ser a ponderação de Faoro (1987, p. 644) nos seguintes termos: "A República, depois de dez anos de tropeços, descarta-se como o Império desde 1840, do mais sedicioso e anárquico de seus componentes: o povo.".

Descartando o povo, a república nascente enveredou pelo individualismo liberal e impediu a formação da cidadania de todos, reforçando os privilégios de alguns. A indiferença para com os demais forjou a identidade nacional daquele período. Não por acaso, passados mais de cem anos, no limiar do Século XXI, ainda tenhamos tanta dificuldade de implantar a proteção social.

A fragilidade da república fragilizou também a democracia e a cidadania que poderiam ter surgido no período.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2008.

BEOZZO, José Oscar. **Padres Conciliares Brasileiros no Vaticano II:** Participação e Prosopografia. 1959-1965. Tese, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2001.

_____. A Igreja frente aos Estados Liberais. 1880-1930. In: DUSSEL, Enrique. **História Liberationis** – 500 anos de História da Igreja na América Latina. São Paulo: Edições Paulinas, 1992.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social:** uma crônica do salário. Tradução Iraci D. Poleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

DAMATTA, Roberto. Você Sabe com Quem Está Falando? Um Ensaio sobre a Distinção entre Indivíduo e Pessoa no Brasil. **Carnavais, Malandros e Heróis.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil.** Um longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **A Formação das Almas:** o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. **Teatro de sombras:** a política imperial. São Paulo: Vértice, 1988.

_____. **Os bestializados:** o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. **A construção da ordem:** a elite política imperial. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república, momentos decisivos**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. **Da senzala à colônia**. São Paulo: Ciências Humanas, 1982.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação,1997.

FRANCO, Maria Sylvia Carvalho Franco. **Homens livres na ordem escravocrata.** São Paulo: Universidade de São Paulo; Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KOWARIC, Lúcio. **Trabalho e vadiagem.** A origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.

NABUCO, Joaquim. **O Abolicionista**. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Nova Fronteira; Publifolha, 2000.

_____. **Minha formação**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional/Departamento Nacional do Livro/Ministério da Cultura, s.d.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara. Proteção social contemporânea: cuiprodest? **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 116, out./dez. 2013.

_____. **Política Social & Temas e Questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PESSOA, Reynaldo Carneiro. **A ideia republicana no Brasil através dos documentos**. **São Paulo: Alfa-Ômega, 1973.**

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1956.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República. In: **O Brasil Republicano.** O tempo do liberalismo excludente – da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Livros 1 e 3.

SANTOS, Samuel Martins dos. **Paradoxo da Primeira República no Brasil:** entre a ordem jurídica e a identidade nacional. Curitiba, PR: Editora Juruá, 2008.

SILVA, Ivone Ferreira da. **Questão Social e Serviço Social no Brasil:** fundamentos sócio-históricos. 2. ed. Campinas, SP: Papel Social; Cuiabá, MT: EdUFMT, 2014.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social:** diferentes concepções e compromissos políticos. **São Paulo: Cortez, 2013.**

WEFFORT, Francisco C. **Formação do pensamento político brasileiro.** Idéias e personagens. São Paulo: Ática, 2006.

Notas sobre federalismo cooperativo e participativo e a gestão do SUAS[1]

Renato Francisco dos Santos Paula[2]

O advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na recente conjuntura brasileira recolocou na pauta de debates e disputas da política social do país velhas e novas questões cujo enfrentamento não pode mais ser postergado sob pena de sofrermos retrocessos nos poucos estatutos civilizatórios que conquistamos até hoje.

Essa nova ordem se deve não só à proposição de uma organização sistêmica da política de assistência social, mas também a um momento conjuntural no qual temas como democracia, participação, direitos e cidadania são postos em xeque a ponto de requisitarem sua urgente ressignificação e, então, se tornarem elementos intervenientes nos rumos que a política de assistência social poderia seguir. Ousaria mesmo dizer que estamos vivendo um momento de reconstrução histórica no qual ideias que pareciam cristalizadas, como a de democracia e participação, se misturam a temerários lampejos de militarização da vida social e de recrudescimento do Estado penal, movimentando a estrutura socio-histórica e categorial de campos historicamente antagônicos.

1 Uma versão inicial dessas reflexões foi publicada pela primeira vez no Caderno de Textos da VII Conferência Nacional de Assistência Social, sob o título "Democratização da gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental", em dezembro de 2009.

2 Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Diretor da Unidade Regional da Universidade Federal de Goiás (UFG) da Cidade de Goiás. Professor no Curso de Serviço Social da UFG. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Estado, Desenvolvimento e Desigualdade (GEPEDD)/UFG/CNPq.

Quando iniciamos esta reflexão, sequer imaginávamos que a Democracia brasileira seria ameaçada por um violento golpe jurídico-parlamentar e midiático, nem que assistiríamos à instalação de uma conjuntura regressiva de direitos sociais e humanos, nisso incluído o direito à assistência social.

É dessa maneira que refletir sobre federalismo participativo se constitui num arriscado exercício. De fato, transitar em campos conceituais e práticos em processo de construção, debate e disputa limita nossa reflexão ao espectro das problematizações especulativas, seara polêmica cujas questões, aliás, nos vemos longe de elucidar. Portanto, temos apenas a afirmar e pressupor que a defesa do reconhecimento público de políticas sociais – e nelas, evidentemente, a assistência social – é condição *sine qua non* para a elevação dos patamares atuais de civilidade, que hoje mais segregam que acolhem, mais cindem que unem. E, com esse pano de fundo, traçamos adiante um breve resgate da relação entre democracia, cidadania e direitos sociais, entendendo que nisso repousa o entendimento de políticas públicas como canais privilegiados para o exercício daqueles conceitos. Na sequência, tratamos sinteticamente do processo que desencadeou no SUAS a necessidade de se inserir no pacto federativo brasileiro à luz do que se espera de uma gestão pública democrática e, portanto, participativa. Ao final da reflexão, arrolaramos uma série de desafios postos ao Sistema, cujo enfrentamento e superação, ao que parece, nos levariam a democratizar a gestão de modo participativo e articulado nos diferentes níveis de governo.

1 Democracia Liberal de Massas, cidadania e direitos

Desde o advento da Revolução Francesa, a definição corrente de Democracia no mundo capitalista tem sido a que corresponde à noção de Democracia liberal[3], isto é, aquele tipo de regime de governo no qual as decisões políticas de maior monta emanam da vontade e aspiração da maioria, sempre resguardando as particularidades da constituição das classes e os preceitos do liberalismo político e econômico. O movimento histórico peculiar de cada sociedade (bem como suas inerentes correlações de forças sociais) é responsável pela forma de materialização de suas democracias. Com isso, encontramos nos diversos países sistemas eleitorais, formas de participação político-institucionais (ou extrainstitucionais), poderes públicos constituídos, dentre outras características, particularizadas nos diferentes contextos socio-históricos. Desde o ocaso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da queda do Muro de Berlim, em 1989, tem crescido no mundo o predomínio da noção de Democracia Liberal de Massas como-forma e regime de governo, influenciando e justificando ofensivas políticas e, na maior parte das vezes, militares, dos países de capitalismo central contra países ditos "não-democráticos" ou antiliberais, sobretudo no Oriente, na África e na América Latina.

Dessa forma, tal como ocorre com a generalização do sistema produtor de mercadorias, ou seja, o capitalismo, a Democracia Liberal de Massas também se institui para seus defensores como princípio de legitimação universal. Nobre (2004, p. 21-40) defende que, de modo geral,

3 Estamos tratando de democracia liberal de massas, pois é em seu contexto que as políticas sociais se afiguram como *mediação* para acesso a direitos. Isso não significa que nossas posições políticas e ideológicas ratifiquem os preceitos estruturais desse tipo de forma política de Estado, sociedade e política pública. Outras formas de democracia, como a democracia socialista, por exemplo, não são objeto deste texto.

esse tipo de Democracia se configura por um conjunto de tensões cuja maior parte é disputadas em duas grandes arenas: a primeira definindo a ossatura do regime e seus valores – eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais etc. – e a segunda, os espaços de participação e deliberação que não só interferem na configuração da primeira, mas também lhe conferem uma dinâmica de construção-reconstrução constante, a partir da alternância de grupos distintos no poder político com seus interesses específicos. Para o autor, esses dois grandes blocos definidores do sentido de Democracia Liberal só podem ser entendidos mediante a compreensão dos processos que levaram a sua configuração e que têm por base uma definição muito precisa de cidadania e de direitos e, por consequência lógica, de políticas públicas. Nesse sentido, Nobre segue lembrando que a Democracia moderna é a Democracia de massas,

> [...] precedida em pelo menos dois séculos pelo estabelecimento de direitos, no sentido moderno da expressão, de modo que a reconstrução desse vasto processo tem de ser entendida a partir do vínculo histórico da democracia com essa criação de novos direitos – vínculo que recebeu na modernidade o nome de "cidadania" –, pois mostra que a democracia no seu sentido contemporâneo é também indissociável de lutas sociais pela conquista de direitos. (p. 25).

Fica evidenciado, assim, o papel preponderante e decisivo do Estado na conformação¬e, sobretudo, na execução e garantia aos indivíduos desses direitos, do estatuto de cidadão.

Historicamente, o sentido de Democracia exige que Estados democráticos estabeleçam medidas que zelem pela igualdade substantiva – e não meramente formal. Sobre o que Pereira (2008, p. 99-100) pondera:

> [...] não se persegue a igualdade sem o protagonismo estatal na aplicação de medidas sociais que reponham perdas moralmente injustificadas. Da mesma forma, não se consubstanciam direitos sociais sem políticas públicas que concretizem e liberem indivíduos e grupos tanto da condição de necessidade quanto do estigma produzido por atendimentos sociais descomprometidos com a cidadania.

Dessa forma, podemos inferir que o vínculo inexorável entre democracia, cidadania e direitos encontra respaldo e materialidade no exercício de políticas públicas voltadas para o atendimento do bem comum, conformadas, evidentemente, com base na correlação de forças entre as classes sociais e o que disso resulta.

No Brasil, como dissemos, essa construção, pautada em ditames constitucionais, é recente, datando de 1988. No caso específico de direitos e cidadania afiançados por serviços de assistência pública, a jovialidade é ainda maior. A assistência social brasileira, por exemplo, mesmo anunciada constitucionalmente, só veio encontrar respaldo e legitimidade pública com o início de um trânsito que a difere da "caridade" ou "da filantropia aplicada", propondo organizar seu conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios por intermédio de um Sistema Único e definindo o conjunto de direitos que lhe é possível assegurar. O processo em curso, consubstanciado na institucionalização do SUAS, embora entendido por muitos apenas como um rearranjo institucional de ações assistenciais, não apenas diz respeito a um entendimento específico, historicamente construído, de assistência social, mas também se vincula a uma concepção de Estado e democracia, direitos e cidadania respaldada no reconhecimento da atribuição estatal em prover seguranças sociais.

2 Sistema Único de Assistência Social, gestão democrática e relações intergovernamentais

A recente redemocratização do Estado brasileiro tem encontrado inúmeros desafios para se consolidar devido a alguns condicionamentos de ordem objetivo-social e outros de ordem histórica. Os primeiros se relacionam a nossa grande extensão territorial, à distribuição populacional desigual, às disparidades econômicas e fiscais, à desigual distribuição de terras etc. O segundo se associa ao modo opressor e segregador como as classes sociais foram constituídas no país, -materializando-se num legado persistente de um "federalismo oligárquico" que, concentrando poder em unidades federadas mais ricas, enraizou uma cultura de centralização de poder que, aliada à não institucionalização das relações governamentais, resultou no aumento da competição política entre os entes federados (COSTA, 2003, p. 78-79). Essa trajetória, como nos informam Abrucio e Soares (2001), redundou na criação de um modelo "predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio para o componente estadualista". As várias interrupções da Democracia e do republicanismo registradas na história do Brasil (República das oligarquias, Estado Novo, Ditadura Civil-Militar etc.) alternaram a centralização do poder nos estados com a centralização do poder no governo central. As possibilidades de ruptura com esse *status quo* tiveram início com a Constituição Federal de 1988, que, refletindo as lutas da sociedade pelo retorno à democracia, encampa os princípios do fortalecimento do poder local e da descentralização político-administrativa, definindo a composição da nossa Federação a partir da articulação de três entes autônomos e um Distrito Federal. Nesse desenho, os municípios passam a ter maior autonomia administrativa, ao mesmo tempo em que tomam para si maiores responsabilidades, sobretudo quanto à prestação de serviços públicos sociais (saúde, educação, assistência social, saneamento

etc.), isso implicando em um reordenamento da partilha de recursos tributários.

Contudo, esse novo ordenamento constitucional nem se fez acompanhar da institucionalização de canais de articulação permanente entre os entes federados, a qual levasse ao exercício coordenado e cooperativo de suas atribuições, nem legitimou a descentralização e a desconcentração via reformas consistentes no sistema tributário e político. O texto constitucional é explícito ao estabelecer as funções públicas específicas da União, dos estados e municípios e do Distrito Federal, ao mesmo tempo em que os libera para exercer funções concorrentes, o que não contribui para arranjos federativos eficientes.

> No mesmo sentido, [A Constituição] não definiu a criação de arranjos de planejamento e gestão regional que possibilitassem a coordenação da ação governamental entre territórios contíguos. A instituição das regiões metropolitanas tem-se mostrado insuficiente para promover essa coordenação, que tem sido suprida em algumas regiões pela organização de consórcios entre municípios para a realização de ações conjuntas, mas que tem enfrentado dificuldades no campo jurídico-administrativo. (VASCONCELOS, 2004, p. 2).

Dessa forma, o estabelecimento de conteúdos específicos acerca de nossas relações federativas vem sendo construído gradativamente em conformidade com os avanços e recuos das diferentes políticas públicas setoriais. O caso mais exemplar talvez seja mesmo o da política de saúde, que, ao se organizar sob a égide de um sistema único (SUS), se propõe funcionar sob os princípios da universalidade, da equidade e da integralidade da atenção à saúde, por meio das diretrizes da descentralização, da regionalização e da participação da comunidade

(VASCONCELOS, 2004), inaugurando em seu âmbito o exercício de pactuações, articulações e ações coordenadas entre as três esferas de governo.

Recentemente, a Assistência Social, seguindo os passos exitosos da saúde no que tange a lógica de organização sistêmica de políticas públicas, vem consolidando não apenas seus conteúdos específicos, mas também suas próprias relações federativas, condicionadas por sua trajetória socio-histórica e seus constrangimentos institucionais. Segundo Couto (2009, p. 205), esse processo exige a retomada conceitual dos princípios e diretrizes contidos nas formulações dos diversos documentos que enfeixam a regulação da política assistencial, bem como, e principalmente, a estruturação de elementos de gestão que impliquem a materialização das atenções da política. A autora conclui afirmando que, no campo da política social brasileira, a adoção e o tratamento de instrumentos de gestão são um tema extremamente novo, principalmente se se tratar da assistência social, no qual-historicamente a boa vontade, o amor aos pobres e o voluntarismo têm larga aceitação como elementos de *mediação*.

A partir dos amplos debates estabelecidos no país e do consenso possível que resultou na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a assistência social procurou se estruturar sob a gestão de instrumentos que viabilizassem sua concretização como política e sua identidade como pública (RAICHELIS, 2008). Nesse sentido, uma das primeiras medidas foi requalificar a relação intergovernamental mediante a definição de funções específicas compartilhadas concomitantemente para os três níveis de governo. A disseminação da lógica de um sistema impôs aos gestores a efetivação do princípio da democratização e a diretriz da descentralização, levando ao fortalecimento das instâncias

de articulação, de pactuação e de deliberação. Por esse motivo, as normas operacionais básicas (NOBs) do Sistema Único de Assistência Social, especificamente as NOBs/SUAS 2005 e 2011, definem que os espaços de articulação são espaços de participação aberta, com função propositiva nos níveis, da federação, do Estado, do Distrito Federal e do município, a saber, conselhos, união de conselhos, fóruns estaduais, regionais ou municipais e associações comunitárias e de usuários. Já os espaços de pactuação são aqueles nos quais, com a anuência das esferas de governo envolvidas, ocorrem negociações referentes à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação, tampouco de deliberação. Essas instâncias são organizadas em âmbito federal (Comissão de Intergestores Tripartite - CIT) e estadual (Comissões Intergestores Bipartite CIB) com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, com isso tornando efetivos a descentralização da política e o comando único em cada esfera de governo.

É importante registrar, ainda, que as instâncias deliberativas se referem aos conselhos nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal (Norma Operacional Básica, 2005, p. 123-128).

As políticas organizadas por meio de sistemas públicos pressupõem uma estruturação racional conformada em torno do objetivo comum de produzir e prestar serviços públicos diretos e indiretos. Isso implica a organização de um "exército" de servidores (vinculados formalmente ao aparelho estatal ou em complementaridade a ele) que, sob o comando e a unidade de uma concepção consignada na PNAS, darão concretude ao acesso a um conjunto de direitos civis, políticos, sociais e culturais, entre outros.

Sempre que políticas públicas são estruturadas pela lógica de sistemas unificados, deve-se, em primeiro lugar, promover a organização dos produtores dos serviços públicos como forma precípua de atender a quem necessita desses mesmos serviços. A hierarquização e os níveis de complexidade dos acessos e atendimentos se colocam quase que como condição unívoca para que os sistemas possam existir. No caso específico do sistema inscrito no âmbito da política de assistência social, a elevação do *status* de seus usuários enquanto consumidores de serviços (ou clientes, na pior conformação ideológica) para o de *sujeitos de direitos* demonstra que a organização dos produtores de serviços públicos *de per si* é insuficiente. Nesse sentido, para haver êxito, os sujeitos demandantes devem também estar organizados de alguma forma. Em outras palavras, extrapolando a diretriz da participação da população por meio de suas organizações representativas na formulação e no controle das ações em todos os níveis, conforme estabelece o inciso II do artigo 5º da Lei Orgânica da Assistencia Social (BRASIL,1993), o exercício de direitos socioassistenciais depende também da capacidade organizativa da população de exigir a definição de uma política pública com contornos populares e de acompanhá-la, desde sua formulação e planejamento, passando pela execução e monitoramento dos serviços, até sua avaliação e resultados. Nessa perspectiva, o aprimoramento da arquitetura institucional do SUAS deve vir acompanhado de uma agregação de valores que faça da prestação de serviços socioassistenciais o *leitmotiv* da cidadania, isto é, as famílias vinculadas ao Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), ou Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEF); os idosos e pessoas com deficiência beneficiárias do Beneficio de Prestação Continuada (BPC); as mães vinculadas ao Programa Bolsa Família (PBF), entre

outros usuários ou grupos de usuários da assistência social, devem ser estimulados à participação e a formação de sujeitos coletivos.

Por esse motivo, o processo de implantação do SUAS teve como base de sustentação ideopolítica a disseminação contundente dos princípios que regem a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, emanados da Constituição Federal de 1988, ratificados na LOAS, na PNAS e nas NOBs subsequentes. Estrategicamente, optou-se por criar, de modo inédito, referências estatais que possibilitassem a identificação dos serviços prestados com a primazia do Estado , segundo expresso no inciso III do artigo 5º da LOAS já referida. Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), ao mesmo tempo em que estão tendo suas diretrizes organizativas construídas, vão sendo implementados gradativa, porém aceleradamente.

A partir do ano de 2006, por exemplo, se observa uma ascensão na implantação de CREAS por todo o Brasil. Nesse momento, supera-se a lógica convenial e as unidades públicas estatais de média complexidade passam a ser a referência para a proteção social desse nível de atendimento. Contudo, é importante observar que os CREAS, não só por sua natureza mais especializada, mas também pela ampliação do número de agentes institucionais envolvidos para sua implantação e implementação, têm a construção de sua capilaridade diferenciada da dos CRAS.

A proteção social especial de assistência social exige a articulação intergovernamental, pois atende populações marcadas por vulnerabilidades complexas e com bases territoriais difusas. Ao mesmo tempo, depara-se e relaciona-se com áreas e segmentos populacionais com maior acúmulo histórico de organização e mobilização, como a

população em situação de rua. Desse modo, foram instituídos dois níveis fundamentais de proteção, que levaram os gestores a rever seus planos de gestão nas três esferas de governo. Com destaque para os debates, instalados no âmbito das comissões intergestoras (CIT e CIBs), relativos tanto à elevação do potencial de cobertura, quanto à instituição de indicadores de qualidade dos serviços socioassistenciais. A concretização do federalismo cooperativo requer o estabelecimento dessa e outras iniciativas de cooperação intergovernamental, como forma de lidar com a escassez dos recursos públicos e a diferenciada capacidade fiscal dos entes federados, e também a criação de instrumentos de cooperação voluntária que traduzam o compromisso dos gestores com a política pública.

3 Desafios para a democratização do sistema, a participação e a articulação intergovernamental

A instituição de um sistema único no campo da assistência social tem se firmado, sem equivalente, como uma das medidas estatais mais ousadas no Brasil nos últimos anos. Não é difícil justificar a assertiva, afinal a história política assistencial brasileira é marcada, exatamente, por um conjunto de princípios construídos historicamente e que vão na contramão do proposto por um sistema único de política pública. A fragmentação, a sobreposição das iniciativas, o "descontrole" no uso dos recursos públicos, os vários comandos nos três níveis de governo, a pouca regulação, a incerteza na prestação dos serviços, o referenciamento privado, entre outras características, todas essas são especificidades da identidade da assistência social do país. Organizá-la sob a lógica de um sistema público significa romper com essas e outras características.

Todavia, muitos desafios estão colocados para que tal ruptura seja alcançada, entre os quais: 1) o desenvolvimento de instrumentos que consolidem a institucionalidade da assistência social e do SUAS – aqui nos referimos tanto ao aprimoramento dos diversos instrumentos de gestão quanto às normas reguladoras do sistema; 2) a promoção do caráter público dos serviços socioassistenciais, bem como a integração deles com os programas, projetos e benefícios; 3) a construção de modo simétrico da rede socioassistencial, integrando os serviços estatais e não estatais; 4) a construção de novos paradigmas de intersetorialidade; 5) a adequação das estruturas dos órgãos gestores à arquitetura institucional do SUAS; 6) o alcance da relação entre fins e meios na gestão, regulação, recursos humanos e financiamento da política de assistência social; 7) a busca pela racionalidade na gestão orçamentária e financeira da assistência social, constituindo os Fundos de Assistência Social como unidades orçamentárias; 8) a instituição definitiva do comando único da política de assistência social; 10) o alcance do salto de qualidade necessário para consolidar o controle social na política, aumentando também seu domínio público; 11) a instalação dos espaços de defesa dos direitos socioassistenciais; 12) a universalização da proteção social básica de assistência social e a estruturação da rede de proteção social especial, com especial ênfase na estruturação de serviços regionais; 13) o pleno funcionamento dos sistemas e processos de monitoramento e avaliação da política; 14) a implementação da vigilância socioassistencial, consolidando a assistência como *locus* de produção de conhecimento; e 15) a incorporação definitiva da área de gestão do trabalho e educação permanente como área estruturante e estrutural do SUAS, difundindo, sobretudo, seus conceitos basilares.

4 Aproximações conclusivas

Sem dúvida, superar os desafios postos à articulação intergovernamental na política de assistência social implica, antes de mais nada, o aprimoramento dos mecanismos de gestão e o reconhecimento da institucionalidade e especificidade de seus serviços, programas, projetos e benefícios. Tem-se apostado – e isso vem se comprovado cada vez mais acertadamente – que o modelo de proteção social não contributiva (do qual a assistência social é componente), sustentado na articulação entre serviços e benefícios socioassistenciais, é capaz de movimentar os históricos indicadores econômico-sociais de pobreza e desigualdade.

O caminho que se persegue vai ao encontro da necessidade de construir conhecimentos mais próprios da e para a área, abrangendo desde o debate e as escolhas de nominações que revistam de sentido fenômenos histórico-sociais, por exemplo, pobreza, desigualdade, vulnerabilidade e riscos sociais, entre outros, ora vistos como simples conceitos, ora tratados como grandes categorias sociológicas; até o conhecimento voltado para a confecção de peças técnicas que viabilizem, na perspectiva democrática, a gestão pública participativa.

A superação dos desafios também implica o estabelecimento de compromissos e pactos públicos republicanos entre gestores, os quais ultrapassem a formalidade da assinatura de tratados e se revertam em serviços socioassistenciais comprometidos com a cidadania. O projeto de assistência social em curso – e em disputa – vincula-se diretamente a um projeto de Estado democrático que, no limite, viabilize e garanta direitos, possibilitando a construção de alternativas para a organização e o fortalecimento dos interesses e lutas das classes subalternas. Transpor o paradigma funcional-positivista, que entende a assistência social como conjunto de ações assistenciais/assistencialistas, é tão necessário à gestão

quanto à população em geral. Nesse paradigma, a ação assistencial não é objeto de política pública, mas sim um componente de qualquer ato humano coletivo voltado para a supressão temporária de carências estruturais. Nessa lógica, subtrai-se da política tanto o caráter público, quanto sua necessidade de ser contínua e certa. É esse um entendimento de que o todo se faz a partir, e apenas, da soma das partes, podendo ser conduzido de acordo com os interesses dominantes em tela. E tudo isso nos conduz ao entendimento de que a democratização da gestão passa necessariamente pela desconstrução do conjunto de valores culturais que historicamente conferiram à assistência social um lugar de subalternidade ante as demais políticas públicas. Nessa perspectiva, tornar a assistência social forte na gestão pública é também tornar fortes a cidadania e os cidadãos no que concerne à construção de um país mais justo e igualitário.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Marcia Miranda. **Redes federativas no Brasil:** cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Cedec/Oficina Municipal, 2001. 236 p. (Pesquisas, 24).

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social** (NOB/SUAS). Brasília: MDS, 2012.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, 2003.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e deliberação –** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: editora 34, 2004.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Estado Capitalista e Serviço Social:** o neodesenvolvimentismo em questão. Campinas: Papel Social, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social:** temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2008.

VASCONCELOS, Cipriano Maia de. **Uma análise entrelaçada sobre os paradoxos da mudança no SUS.** Tese (Doutorado em Saúde Coletiva. Unicamp, Campinas, 2004.

Os tortuosos caminhos da gestão do SUAS em Mato Grosso

Leícy Lucas de Miranda Vitorio[1]

Luciana Trugillo Pelloso[2]

Luciano Jóia da Silva[3]

Sue Ellen Ferreira Modesto Rey de Figueiredo[4]

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), operador da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), foi idealizado no Brasil a partir de sucessivos arranjos em processos peculiares, que configuravam as intervenções nacionais na busca do enfrentamento dos malefícios provocados por situações de pobreza, em todas as suas dimensões, cada um deles representante legítimo de sua época e das suas classes sociopolíticas.

A arquitetura sistêmica do SUAS reporta ao momento da efetiva cidadania, esta enquanto plenitude da vida assegurada pela legitimação de direitos sociais, preconizada nas disposições constitucionais vigentes

1 Analista de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social de Mato Grosso (SETAS/MT), assistente social e mestra em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso.

2 Analista de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social de Mato Grosso (SETAS/MT), assistente social e mestra em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso.

3 Assessor especial da Secretaria Adjunta de Assistência Social (SETAS-MT), bacharel em Ciências Econômicas, especialista em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade de Toronto, Canadá.

4 Analista de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social de Mato Grosso (SETAS/MT), psicóloga e Doutora em Oncologia pela Fundação Antônio Prudente, Hospital A. C. Camargo.

e que se faz representar nos direitos individuais e coletivos menos pelo costume social e muito mais por ato legislador.

A busca por essa efetividade cidadã a partir de atos normativos legais trouxe, aos sistemas gerenciais das ofertas dos serviços e bens públicos, essencialmente, que asseguram esta cidadania, alguns defeitos de organização, os mais destacados decorrentes de dois motivos, pelo menos.

O primeiro advém da ausência de compreensão nos organismos já instituídos com a finalidade de prover bens e serviços à promoção dessa cidadania, do primário de seu significado, espelhando-o conceitualmente a bases legais e experiências sociais vivenciadas além do território nacional, por um período de pelo menos vinte anos depois de promulgada a Carta Constitucional brasileira, até que se constituísse e disciplinassem as normas e regimentos que dessem completude ao sistema nacional de proteção social.

O segundo, agravado pelo primeiro, diz respeito à tradição institucional brasileira de assegurar amparo e provimento a crianças, adolescentes e idosos tidos carentes, à terminologia de época, nos costumes da Igreja Católica quando a oferta não governamental e no modelo europeu desenvolvido e exportado para o Ocidente no após I Guerra Mundial, internalizado no Brasil pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) quando da oferta governamental.

Nesse complexo, foi-se instituindo e afirmando no território nacional, e em Mato Grosso não foi diferente, a rede de ofertas de serviços e bens destinados ao enfrentamento de situações de pobreza e calamidades, como estratégia para superação de "carências", com rebatimento nos municípios, de toda sorte de compreensão institucional,

mas sempre moldada na ideologia política do gestor afiançado para dirigir o ente federado naquele momento.

Assim, disseminou-se por quase um século os modelos de gerência e de provimento de bens e serviços de bases autóctones, os quais somente viriam a ser rompidos com a implementação em território brasileiro da Política Nacional de Assistência Social e o seu operador, o Sistema Único de Assistência Social.

1 O SUAS que temos: o modelo "galinha do pé queimado[5]"

Por ocasião do pacto nacional pela Assistência Social e da sistematização e unificação das ofertas de serviços, benefícios, programas e projetos e do modelo gerencial único para os provimentos, a Saúde Pública brasileira, também política de direito que juntamente com a Previdência Social forma a tríade da Seguridade Social do país, já havia experimentado uma gestão sistêmica de provimentos. Ademais, guardadas as peculiaridades inerentes às duas políticas públicas de Saúde e de Assistência Social, moldou-se o SUAS à arquitetura do Sistema Único de Saúde (SUS), este o sistema das ofertas de saúde.

O SUS se permite uma gestão pautada pela qualidade, integralmente, no modelo de metas de gestão e provimentos em qualquer nível e complexidade; o SUAS, pela própria origem, somente permite metas de gestão, tornando possíveis as de qualidade apenas quando considerados aspectos socioculturais ao provimento. Assim, seu objetivo é de garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico

5 Adágio popular brasileiro que diz de alguém ou algo que não encontra lugar para apoio, ou que fica "ciscando" de um lado para outro. Comparativamente à gestão, diz do emprego de várias técnicas administrativas desvinculadas de um modelo predominante.

(funcionalmente interligados), a implementação e gestão da política (PEREIRA, 2007).

Disposto em dois níveis gerenciais, o tático, ou de gestão de meios; e o operacional, de emprego desses meios, o SUAS, com base em sua norma operacional primária de 2005, foi instalado para operacionalizar a PNAS/2004 em dois momentos: de implementação da Política e de organização e funcionalidade do ambiente das ofertas, sob regência de um plano decenal[6], tendo como célula de comando uma estratégia de financiamento partilhado e uma gestão descentralizada sob controle social exercido pelos conselhos de Assistência Social.

Logo, desde a promulgação da Carta Magna em 1988, a assistência social passou a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado. Pela primeira vez na história política do país, a assistência social passou a integrar o conjunto da Seguridade Social – ao lado da saúde e da previdência – e a ser proclamada como um direito de cidadania social (PEREIRA, 1996, p. 88). Os avanços desde então têm sido progressivos e significativos: a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e sua regulamentação, a constituição do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), a aprovação da PNAS e a organização da assistência como um sistema descentralizado e participativo constituído, nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada.

6 O Plano Decenal começou a ser construído em 2005 com a participação dos governos federal, estaduais e municipais e da sociedade civil. Aprovado em 2007, durante a V Conferência Nacional de Assistência Social, reflete os compromissos assumidos por todos os envolvidos na implantação do Sistema Único de Assistência Social, e a serem alcançados até 2015.

A gestão das ações na área de assistência social definida pelo art. 6º da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011 (BRASIL, 2011), alterando a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993), tem por objetivo:

> A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os seguintes objetivos:
>
> I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
>
> II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6°- C;
>
> III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
>
> IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
>
> V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
>
> VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
>
> VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

A implementação do Sistema Descentralizado e Participativo, e seus marcos legais (Constituição Federal/1988 e LOAS/1993, agora

incluído pela Lei 12.435/2011), foi reafirmado no SUAS mediante um redesenho político institucional. Nesse sentido, a partir disso o planejamento nas três esferas de governo passou a ter significativa importância, considerando, para a implementação do sistema, a autonomia e competência de cada ente federado e as relações de cooperação e complementaridade entre eles (BRASIL, 2008, p. 22).

Desse fato decorreu que os municípios passaram a ter maior responsabilidade e encargos. O reordenamento permitiu, também, que as estratégias de intervenção locais caminhassem em direção a uma maior efetividade e democratização, ou seja, de uma maior aproximação e adequação à realidade local (BRASIL, 2008, p. 17). No entanto, pensar num sistema descentralizado e participativo requer que se atente não só para as "[...] posturas de gestão compartilhada entre o poder público e sociedade civil, mas também à reprodução de comportamentos fisiologista e manipuladores, com centralização ainda maior de poder do executivo municipal." (BRASIL, 2008, p. 20).

É necessário pontuar, além disso, que esse modo organizado de compreender e gerir a assistência social como política de direito abre espaço de participação à sociedade civil[7] por meio do denominado controle social. Com esta estratégia, aliás, busca-se contribuir para uma

7 Partindo do conceito gramsciano, sociedade civil compreende o conjunto de organismos designados vulgarmente como privados. É formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, abrangendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura-etc. De acordo com Coutinho (1992, p. 73), "[...] enquanto Marx identifica sociedade civil com a base material, com infra-estrutura econômica, a sociedade civil em Gramsci não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura.". Em outras palavras, se em Marx sociedade civil é o conjunto da estrutura econômica e social de um determinado período histórico, em Gramsci, que amplia essa interpretação, a sociedade civil é o espaço no qual se organizam os interesses em confronto, o lugar no qual se tornam conscientes os conflitos e as contradições.

melhor execução e efetivação da assistência como política social pública, atendendo diferentes segmentos sociais sob a ótica da descentralização e democratização, rompendo-se, assim, com o estigma da caridade e do favor clientelista, base da assistência social na sua origem.

Contudo, esse modelo bem-estruturado encontrara em Mato Grosso um ambiente secularmente instituído, com vícios de entregas e gerenciamento, equipes operacionais tanto finalísticas quanto gestoras em desalinho com a filosofia do SUAS posta em norma operacional. E o mais grave, no Estado, pela característica institucional da gestão municipal, percebe-se o predomínio de municípios de pequeno porte populacional (93%)-com escassez de servidores cujo nível de instrução seja compatível com a complexidade exigida pelo SUAS e com uma tradição de serviços finalísticos focados no ambiente político partidário: Diante disso, passados dez anos de sua instalação no território mato-grossense, espera-se o aprimoramento gerencial, na forma da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) (BRASIL, 2012), nos níveis de gestão estadual e municipal, com departamentos essenciais à operacionalização efetiva do sistema.

Concebido para suportar uma gestão autônoma e descentralizada, desde o nível operacional, no qual se planeja a própria entrega; o tático, em que se planejam os ambientes das ofertas; e o nível estratégico, no qual se concebem as articulações com todos os operadores e interfaces do sistema, bem como o seu fortalecimento institucional, o SUAS encontra um ambiente institucional de gestão tradicionalmente centralizada, autoritária, partidária e regida pela confiança do gestor, que imediatamente, pelo volume financeiro que opera associado ao público alvo a sua intervenção, passa a ter o olhar distinguido pelas gestões municipais.

Isso talvez se explique pelo processo histórico vivido pela assistência social, que tem na sua "[...] paternidade genética heranças que não se pode afirmar, sejam desejáveis ou compatíveis com a inclusão ou com os direitos de cidadania." (SPOSATI, 2008, p. 10).

Os operadores do sistema, em absoluto, veem a necessária capacidade articuladora pela necessidade protetiva da PNAS ganhar peso político e a gestão orçamentária e financeira serem agregadas aos processos gerais da administração. Entende-se, então, que o gestor municipal tem o intuito de se apropriar do poder e da força política da assistência social, nesse caso pela gestão orçamentária e financeira, vista como mecanismo de poder.

Concentrando esta revisão nos processos gerenciais, o que deles se desenvolve é uma decisão centralizada no gestor do município, a despeito das normas operacionais do SUAS, fora do comando dos serviços. O planejamento operacional, de longo prazo, quando existe, encontra-se desalinhado dos orçamentos. E, à medida que o sistema vai se reordenando e as normativas vão sendo instituídas, os serviços passam imediatamente ao aperfeiçoamento, enquanto a gestão entra em compasso de espera pelas mudanças da administração como um todo. Desse modo, almeja-se ver serviços e gestão trabalhando ao mesmo tempo, sob os trilhos do SUAS.

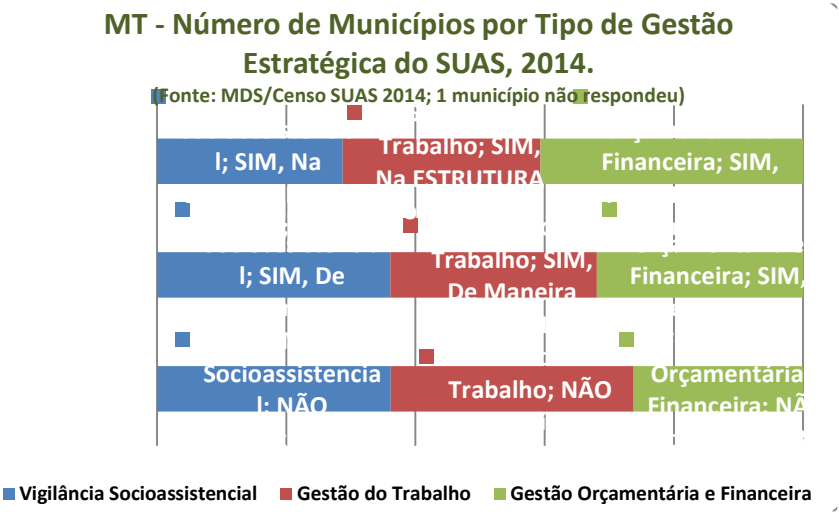
Filgueiras (2009, p. 136) ressalta que

> São inúmeros os elementos necessários para que a gestão pública da assistência social contribua para a consolidação dos direitos sociais. De partida é fundamental que exista clara definição de qual valor público a política social deve gerar e qual o valor público específico de cada programa. Os valores públicos que a assistência social é chamada a gerar,

> os quais justificam o investimento de esforços e expectativas nessa política pela sociedade, são: proteção social, promoção do desenvolvimento humano e coesão social. Todo esforço de gestão seria inútil caso não estivesse contribuindo para isso, pois as atividades gerenciais não se justificam por si mesmas.

Ainda sobre esse contexto, dados do Censo Suas 2014 (Ministério do Desenvolvimento Social, 2014) em relação às áreas gerenciais da entidade, como a Vigilância Socioassistencial, Gestão do Trabalho e Gestão Orçamentária e Financeira, se encontram estruturadas em alguns municípios de maneira ora formal, ora informal, não se encontrando constituídas na estrutura do órgão gestor, como se pode observar no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Número de municípios por tipo de Gestão Estratégica do SUAS



Fonte: Brasil (2014).

Como é possível observar, essas importantes áreas gerenciais do SUAS não se encontram, na grande maioria dos municípios mato-grossenses, constituídas e estruturadas, o que sobrecarrega as equipes de

referência dos serviços socioassistenciais, que acabam por incorporar, além das atividades relativas ao provimento dos serviços, as ações referentes à gestão do SUAS.

Sendo assim, as ofertas e entregas da Assistência Social que possuem rito operacional próprio, em ambiente gerencial distinguido pelas próprias normas operacionais[8], nesse confuso emaranhado de processos característicos da gestão para resultados, quando passa do estágio de implementação para o estágio de consolidação das ofertas, momento presente em grande parte dos municípios, as peças sistêmicas normalizadas do SUAS passam a ser exigidas, a exemplo da vigilância socioassistencial base primária do planejamento sistêmico.

Por outro lado, quando tais peças não existem ou estão em assimetria, isto é, funcionando por conta própria e em aberto conflito com as normativas do SUAS, o sistema emperra e passa a precarizar os serviços quer por sobrecarga gerada em represamentos de demandas por adiamentos, demoras na priorização das despesas associadas a entrega, quer por insuficiências de meios nos equipamentos em que ocorrem as ofertas, sendo que em muitos casos a administração central do município também impõe limitações quantitativas e qualitativas às equipes de referência.

Na busca por contínuos aperfeiçoamentos do SUAS, também se consideram essas realidades e a elas tendem a se moldarquando persistem os defeitos sobre a norma sistêmica, das normas suplementares editadas sob a insígnia de resoluções dos intergestores passam às revisões a normas gerais. Um bom exemplo são os planos de providências dos

8 Importante destacar que a NOB/SUAS vigente possui forte amparo teórico da gestão voltada para resultados, pelo método de solução de problemas PDCA, sigla em inglês para *Plan*, *Do*, *Check and Act*, que em tradução livre significa Planejar, Executar, Verificar e Agir.

municípios que geram os planos de apoio pelos estados e pela união, que de planejamento na Resolução Comissão Intergestores Tripartite (CIT) 08/2010 passaram a normas administrativas quando da edição da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012).

A despeito das anomalias administrativas decorrente da não transposição das normas internas de gestão pelos entes operadores do SUAS, dos aperfeiçoamentos trazidos por essa norma que se autointitula Norma Operacional do planejamento e da gestão financeira do SUAS em relação à Norma Operacional de 2005, que se apresentava como a norma de instalação do SUAS, apesar disso os serviços e demais ações operacionais continuam sendo realizadas independentes de divergências entre o *modus operandi* proposto na NOB e os meios utilizados para a realização das ofertas.

Esse processo possui dois lugares comuns. No primeiro, dá-se a desordem administrativa promovida pelos desencontros gerenciais provocados pelo desalinhamento dos instrumentos constitucionais de planejamento. Dito de outro modo: os planos de Assistência Social, sejam os globais de médio prazo, sejam os operacionais de serviços, elaborados pelos operadores de Assistência Social, quase nunca encontram rebatimento nos planos plurianuais da administração municipal e muito menos ainda nos orçamentos dos programas.

Por isso, devemos entender que os principais instrumentos de planejamento na administração pública são o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, formando um conjunto representativo de um processo por meio do qual se busca racionalizar a ação determinando-se objetivos, hierarquizando necessidades e prevendo os recursos necessários para as ações, os programas, os projetos, os serviços e os benefícios estabelecidos (TAVARES, 2009, p. 245).

Somados a esses instrumentos, temos o Plano de Assistência que consolida o processo de planejamento, devendo incorporar a programação da política de assistência e indicar as intenções políticas, o diagnóstico, as estratégias, as prioridades, os programas de atuação, seus objetivos, metas e indicadores de avaliação. O plano deve conter um Quadro de Metas que, inspirado na Agenda de Assistência, se transforma na principal referência para orientar a elaboração da gestão (MARQUES, 2009, p. 260).

Tais desalinhamentos são, em geral, produzidos pelos defeitos da municipal, que dispõe de uma equipe executiva para as ações; outra, operacional, que cuida desde o planejamento até as negociações de entregas com o Legislativo, esta de extrema confiança do chefe do Executivo, que, inclusive, conduz a execução financeira de todas as contas da prefeitura; e uma terceira, que contabiliza e presta contas de todas as despesas administrativas.

Perceba-se que esse é o modelo gestor clássico eleito em toda sorte de administração municipal, especialmente quando se trata de municípios com populações muito pequenas, como aqueles de Mato Grosso que possuem mil habitantes e apresentam baixo grau de complexidade gerencial. Ali, indiferentes às peculiaridades de gestão da PNAS, as equipes da área meio dessas prefeituras, ao conduzir as despesas e a organização das receitas às ações socioassistenciais, tendem a reproduzir o mesmo ritual que as demais áreas funcionais da gestão municipal, por qualquer que seja o motivo.

No segundo lugar comum, os conhecedores das ações socioassistenciais, treinados para implementar e prover os serviços socioassistenciais e, portanto, conhecedores das normas e territórios, quase nunca participam do planejamento geral dos municípios, pois

estão sempre envolvidos com os procedimentos finalísticos das ofertas e em geral não conhecem técnicas ou métodos gerenciais que não aqueles para os quais foram treinados, restritos a diagnósticos socioterritoriais e ao dimensionamento de problemas a enfrentar com as suas ofertas.

Essas equipes de referência para as ações socioassistenciais operam segundo as características próprias dos seus produtos, que possuem uma lógica de financiamento em geral compartilhado pelos entes federados, cada um com a sua cota, e por mais que conheçam os procedimentos administrativos para a consecução dos seus objetivos, estes não possuem quaisquer acessos a tais procedimentos, seja na sua origem, seja no final dos processos, ou seja, se constituindo em processos autônomos.

Nesse ambiente estrutural, o SUAS vai se distanciando da Administração Gerencial, orientação metodológica do seu nascedouro método da Administração Pública contemporânea, muito embora em algumas execuções se busque molde a essa ferramenta de gestão, e inicia uma aproximação para um modelo híbrido onde as ações de meio continuem orientadas pela administração gerencial, porém sua arquitetura central busque o modelo gerencial orientado por Competências, que em síntese se apoia nas exigências de Conhecimento, enquanto forte formação teórica dos operadores; Habilidades, significando destacada vivência prática; e Atitude, como sendo a excelência de comportamento humano.

2 A funcionalidade sistêmica do SUAS na gestão municipal

A interaçãoserviços *versus* gestão no SUAS, por prescindir de um sistema, de uma estrutura bem-definida e de um regramento editado em norma própria, se tomado a termo em comparação com a regra da

galinha do pé queimado, poderá vir a ser uma tábua de salvação para a organização de administrações municipais de baixa complexidade funcional, em todos os sentidos.

Em recente curso de atualização ofertado em 2014 pelo CapacitaSUAS para trabalhadores da área de gestão orçamentária e financeira do SUAS, aliás, não só os gestores dos fundos municipais, mas também e preferencialmente os contadores e ordenadores de despesas das unidades orçamentária e de gestão da função Assistência Social, os cursistas declararam em que medida a funcionalidade do SUAS poderia vir a ser uma ferramenta de alavancagem de qualidade de gestão em toda a administração municipal.

O módulo concernente às interações entre os instrumentos de planejamento e a gestão financeira e contábil da despesa foi recebido como um despertar para a funcionalidade inerente aos processos da administração e, ainda que teoricamente, permitiu a visualização de como, a partir de um problema identificado no território, se demandava às retaguardas gerencias de uma prefeitura todo o esforço técnico para solucioná-lo, a logística, os decisores em discussão sobre prioridades, enfim, as peças todas do tabuleiro administrativo, da prefeitura, e operativo, da Assistência.

Essa visualização da utilidade sistêmica pareceu trazer vida a algo, nesse caso o trabalho burocrático, inerte, processual, sem conexão com a realidade social visível nas ruas das cidades. Em face disso, não causou estranhamento praticamente 80% dos cursistas, quase todos estranhos ao ambiente da Assistência Social, terem aprovado todos os quesitos postos em avaliação.

Por esse ângulo de observação, cada passo dado rumo à consolidação do SUAS deixa evidente que os caminhos de sua organização vão se estreitando no sentido de a entidade ser gerenciada pela gestão de meios da prefeitura e que as equipes especializadas de referência tendem a se concentrar nos provimentos de serviços de atendimento e acolhimento. Ao que parece, o SUAS terá que receber ainda por muito tempo o suporte gerencial comum a toda gestão municipal, isso devido até mesmo à flexibilidade de regime temporal para a organização das ofertas de ações socioassistenciais e às necessidades institucionais geradas por déficits financeiros nas administrações, implicando no limite de pessoal.

Considerações Finais

Antes de este apanhado ser interpretado como um malefício. A propósito dessa ressalva, sabemos das situações de desalinho entre o planejamento das ações do SUAS e o planejamento do município, a organização financeira da Assistência Social na esfera da Seguridade e as legislações específicas, receitas "carimbadas" para as suas aplicações e especificidades, implicando na baixa organicidade do sistema e gerando falhas tanto gerenciais e executivas, quanto administrativas e contábeis, retumbado na baixa qualidade e nos déficits de cobertura nos serviços, ou na precariedade dos equipamentos, é importante ressaltar que o SUAS possui, neste momento, nas administrações de baixa complexidade, mais um papel indutor de métodos gerenciais do que um complicador de componente esdrúxulo.

Esta reflexão se inscreve no contexto de execução do CapacitaSUAS, programa de educação permanente: cuja função é aproximar o aparentemente paradoxal com vistas a construir uma gestão

única focada nos resultados. Em Assistência Social, o resultado desse empreendimento significa sempre empoderar famílias e pessoas para o exercício da cidadania.

Ainda nessa perspectiva cidadã, a mesma plataforma que a Assistência Social disponibiliza para a organização das políticas sociais, lastro do Sistema Brasileiro de Proteção Social, o SUAS dispõe para a organização da administração municipal, lastro das ofertas de construção da cidadania.

Acredita-se que o elo comum às duas correntes nessa direção seja a educação permanente do SUAS, que estabelece

> [...] o conjunto de processos, procedimentos e atividades, relacionadas ao planejamento, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do conjunto de ações finalísticas, as quais compõem a Política de Assistência Social; bem como o financiamento e a gestão sistêmica, descentralizada, participativa e compartilhada, exigem a mobilização de novos saberes e competências e uma permanente atualização – impondo ao mesmo tempo a necessidade de um trabalho combinado e qualificado e de uma grande variedade de profissionais, com diferentes graus de formação escolar, atuando nas três esferas de governo. (BRASIL, 2013, p. 10-1).

Referências

BRASIL. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

_____. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Perfil dos municípios –** Assistência social. Rio de Janeiro: FIBGE, 2009.

_____. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2008.

_____. **Planos de Assistência Social:** diretrizes para elaboração. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2008.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

FILGUEIRAS, C. A. C. Gestão estratégica de programas sociais. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ UNESCO, 2009.

MARQUES, R. M. Notas sobre o gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências fundo a fundo. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/UNESCO, 2009.

PEREIRA, P. A. P. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: 2007.

SILVA, N. B. Política Social: História, perspectivas e tendências. In: PAULA, R. F. S. (Org.). **Gestão Pública e o sistema único de assistência social (SUAS)**. Fundamentos para gestão. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014. pv. 1.

TAVARES. G. C. O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/UNESCO, 2009.

A Política Nacional de Educação Permanente:
uma dimensão da gestão do trabalho

Izabel Cristina Dias Lira[1]

Janaína Carvalho de Barros[2]

As características do processo de reestruturação capitalista, internacionalizadas—mediante a mundialização do capital, impõem formas e relações sociais e econômicas de trabalho e modos de vida que estabelecem condições e parâmetros. Também, de acordo com a organização dos trabalhadores e da sociedade, em determinadas circunstâncias sócio-históricas, redesenham as relações políticas entre capital, Estado e sociedade.

Nesse redesenho, devem se inserir os processos formativos de dimensões técnico-políticas, voltados para a qualificação dos trabalhadores e para a apreensão não só dos conhecimentos e habilidades relacionados ao perfil, mas também de comportamentos e valores que, ideologicamente, promovem a cooptação da sua subjetividade.

É em face desse aspecto que neste texto temos o objetivo de analisar a proposta de formação indicada na Política Nacional de Educação Permanente (PNEP) e vinculada à necessidade de construir um perfil de trabalhadores adequado às novas referências da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), quanto à concepção e estruturação da Política de Assistência Social, que articula a gestão do trabalho no Sistema

1 Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

2 Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Único de Assistência Social (SUAS) à PNEP no sentido de viabilizar a profissionalização dos trabalhadores. Nessa perspectiva, exploramos algumas tendências dessa política em um contexto do modelo de gestão gerencial e de reordenamento do Estado sob o ideário neoliberal. Também, identificamos como o programa vem se materializando a partir de seus projetos pedagógicos na experiência em andamento no estado de Mato Grosso, bem como os desdobramentos disso para os trabalhadores do SUAS.

As condições sob as quais se realizam tais processos formativos inseridos no desenvolvimento da gestão do trabalho no SUAS e as tendências teóricas e ideológicas que perpassam a materialização da proposta de Educação Permanente na entidade são o ponto de partida da discussão neste texto.

1 O reordenamento do Estado e a gestão gerencial: desdobramentos para o trabalho no SUAS

Elementos como o trabalho intensificado, flexibilizado e precarizado, vêm obstaculizando a execução do SUAS conforme previsto no seu modelo de gestão .

Essa situação está intimamente relacionada com o cenário das transformações no mundo do trabalho e no Estado, as quais incidem sobre as políticas sociais e a gestão do trabalho, que passam a se desenvolver sob a égide do projeto neoliberal e de uma nova etapa no padrão de acumulação capitalista.

No espaço estatal, as mudanças se operam por meio de processos de reordenamento do Estado, cujo processo de contrarreforma tem

profunda ligação com a reestruturação capitalista no sentido de adequar e atender as necessidades que são colocadas por esta nova ordem.

A reforma do Estado brasileiro surgiu nos anos de 1990 como um pressuposto ideológico nascido da crise decorrente do inchaço da máquina estatal. O discurso reformista[3] teve, pois, como fundamento a herança de uma crise acumulada e intensificada no período da ditadura, quando a vigência de gestão era pautada pelo modelo burocrático. Desse modo, como assinala Bresser Pereira (1999), essa conjuntura foi produto direto do déficit fiscal, do endividamento externo e de uma gestão populista, ou seja, à medida que se centralizava na figura do Estado responsabilidades de gestão social e de mercado, também se criavam as condições objetivas de falência da instituição.

É importante salientar que o discurso produzido para justificativa da reforma, ou contrarreforma, como trata Behring (2003), não representou a real conjuntura da crise. Se, por um lado, existia a figura do Estado desmantelado por uma gestão desastrosa, por outro, existia um contexto obscurecido pelos teóricos da reforma, portanto mais complexo e intrinsecamente vinculado às transformações mundiais. A crise do padrão de acumulação capitalista, acirrada no fim da década de 1970, foi a protagonista do conjunto de mudanças observadas nas esferas política, econômica, social e cultural do país.

A superprodução resultante do esgotamento do modelo fordista pôs em xeque o Estado de bem-estar social e com ele os fundamentos keynesianos, abrindo espaço para a retomada do neoliberalismo como ideologia e prática política. A reorganização do capitalismo passou a ser orientada pela acumulação flexível, impactando a estrutura do mundo do trabalho (ANTUNES, 1999). Essas transformações

3 Sobre o assunto, ver Behring (2003) e Nogueira (1998).

constantes do processo de reestruturação produtiva tiveram impactos diferentes nas sociedades. Em países considerados periféricos, como o Brasil (LAURELL, 2008), os reflexos do processo de reestruturação, mundialização do capital e de ascensão do projeto neoliberal foram mais perversos do que em países que vivenciaram a experiência do Welfare State.

No Brasil, a luta pela redemocratização e suas tentativas de construção e ampliação dos direitos sociais se viram massacradas pelo reordenamento do capital mundial. Sendo assim, o discurso da contrarreforma não se referia somente à reestruturação de um Estado falido, bem como dizia respeito à adequação aos ditames internacionais para fortalecimento do capital produtivo e financeiro e do neoliberalismo.

As transformações vistas na gestão brasileira (DOMINGUES FILHO, 2007) foram orientadas para a diminuição das funções do Estado concernentes a sua intervenção direta tanto no mercado quanto na gestão das políticas públicas. Nesse cenário, a descentralização e a recondução dos deveres para o mercado e a sociedade civil foram algumas das medidas que sinalizaram o propósito de diminuição da máquina pública. Com o intuito de consolidar essas mudanças, o modelo gerencial foi utilizado como principal referencial orientador da gestão na administração pública, tendo como objetivo a flexibilização administrativa. Esse modelo, segundo Nogueira (1998), toma como eixo estruturador os mecanismos de mercado e se consubstancia numa estratégia de formatação da administração pública. Ademais, sua racionalidade instrumental altera concepções dentro da esfera pública, a exemplo da introdução da ideia de "cliente" e contratualismo, principalmente no que diz respeito à diminuição do *Staff* de empregados diretos pelo Estado, reforçando a

discussão em torno do fim da estabilidade dos servidores públicos e a incorporação de parâmetros de produtividade.

Ainda, tal modelo referenda a discussão dos teóricos da reforma quanto à redução do funcionalismo público[4], servindo-se do principal argumento de que eram elevados os custos para a manutenção dos privilégios dessa categoria de trabalhadores pelo Estado. Com isso, defendiam o fim da estabilidade funcional, a ser substituída pelos contratos de trabalho diversificados.

Essa concepção de gestão do trabalho no Estado caracteriza a flexibilização e desregulamentação experimentada no mundo do trabalho com o processo de reestruturação produtiva, refletindo a relação com a precarização do trabalho nesse contexto.

Nesse desenho, o papel do Estado é garantir não só as condições objetivas para a consolidação das mudanças necessárias ao reordenamento do capital, mas também a própria absorção pela administração pública dos processos de flexibilização e terceirização do trabalho.

A gestão do trabalho flexível implica variados impactos. Por um lado, enfraquece e desmobiliza o funcionalismo público, pois aumenta o fluxo de contratos temporários e cargos comissionados, em detrimento da realização de concursos públicos para efetivação dos funcionários. Por outro lado, devido à rotatividade de profissionais, descaracterizando a continuidade das ações, compromete a gestão das políticas públicas, cuja qualidade, porém,é resguardada, já que a fluidez nos serviços demanda novos aprendizados e reorganizações, isso interferindo diretamente na operacionalização das políticas e no acesso e permanência dos sujeitos nelas.

4 A questão é mais aprofundada pelo principal teórico defensor da reforma do Estado brasileiro, Bresser Pereira (1999).

O Estado neoliberal tem como características a privatização, a focalização das políticas e a absorção da gestão gerencial da esfera privada modelo esse que "[...] está articulado com um movimento mais geral de reforma do Estado e de seu aparelho." (SOUZA, p. 58, 2009).

A transferência da lógica privada para o espaço público privilegia a eficiência e a produtividade com base na racionalidade técnica instrumental, na qual a atenção do Estado deve se voltar para os segmentos populacionais desprovidos de condições de acessar os bens e serviços (saúde, educação, entre outros) que supririam, via mercado, suas necessidades, isso configurando o que podemos chamar de desresponsabilização do Estado.

Acompanha essas mudanças da contrarreforma do Estado a discussão sobre a ênfase da instrumentalidade nas práticas institucionais de gestão desde a década de 1990, nas quais passou a ser priorizada a dimensão técnica e não mais a dimensão política (processo de despolitização das práticas sociais). Nesse caminho, emergiu a "[...] urgência de dotar a gestão da seguridade de maior eficiência e competitividade." (BARBOSA, 2004, p. 53), para tal se restringindo a responsabilidade do Estado quanto à proteção social, a ponto de submetê-la à descentralização, focalização e privatização.

Embora o Estado não tenha obtido êxito em relação à extinção da estabilidade funcional, conseguiu ampliar os contratos rotativos e temporários, fragmentando e fragilizando a gestão do trabalho nos serviços públicos, ao mesmo tempo em que começou a facilitar indiscriminadamente o desmonte das garantias trabalhistas contidas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Para uma melhor compreensão da repercussão dessas mudanças na gestão do trabalho no SUAS, precisamos conhecer como o sistema foi pensado e implantado e a estrutura proposta para a operacionalização da Política de Assistência Social.

2. A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social

Paralelo a PNAS e sob as orientações dessa política, seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do SUAS, entidade aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), via Norma Opercional Básica (NOB) n. 130, de 15 de julho de 2005 (BRASIL, 2005), e voltada para a ação conjunta em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social.

> [...] pode-se afirmar que a implantação da PNAS e do SUAS tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica da gestão e controle das ações na área. (COUTO et. al., 2010, p. 38).

A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social promovem o crescimento no número de usuários a serem atendidos pela política, buscando com isso superar a fragmentação existente na abordagem por segmentos, por exemplo, idoso, criança e adolescente; população em situação de risco, entre outros.

Devido ao quadro de desemprego estrutural e do enxugamento de medidas protetivas decorrentes das mudanças do trabalho há atualmente um processo de redefinição do perfil dos referidos usuários. A tendência é a ampliação dos demandatários do acesso a serviços e benefícios da assistência social, a saber, "[...] trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e pela baixa renda." (COUTO et. al., 2010, p. 34). Esse fato vem reafirmando os vínculos entre pobreza, trabalho e desigualdade. A respeito dos trabalhadores e da gestão do trabalho no SUAS, Couto et. al. (2010, p. 34) apontam que as novas configurações da assistência social introduziram em seu campo de abrangência significativas inflexões como a exigência de novos modelos de organização e gestão do trabalho. E as autoras ainda afirmam que a assistência social, por ser uma área

> [...] de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção. (p. 58).

Nessa perspectiva, os modos de organização e as condições de realização desse trabalho devem ser identificados, pois no capitalismo contemporâneo, com a globalização financeira do capital e dos sistemas de produção, ancorados no desenvolvimento tecnológico e de informação, as condições sob as quais se presta essa assistência impulsionam significativas mudanças nos processos de organização e nas relações e vínculos trabalhistas. Trata-se de uma realidade que impõe aos trabalhadores várias formas de precarização do trabalho, sobretudo o assalariado, "[...] sua realização concreta e as formas de subjetivação, levando à redefinição dos sistemas de proteção social." (p. 60).

Dessa maneira, a implantação do SUAS estabelece novas formas de gestão e de regulação do trabalho, além da ampliação do número de trabalhadores, cuja estabilidade funcional, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, é condição primordial (COUTO et. al., 2010, p. 60). Dentre esses profissionais, é possível apontar o Assistente Social, que vem assumindo um protagonismo histórico na elaboração de elementos teóricos, técnicos e políticos que respaldam os avanços da Assistência Social no país.

A expansão dessa área de atuação nos anos 2000 se deu numa conjuntura política em que os programas de combate à pobreza começaram a ganhar, em ritmo crescente, maior centralidade na América Latina, instituindo-se como instrumento fundamental de enfrentamento das desigualdades sociais. Com a implementação e operacionalização da Política de Assistência Social, por sua vez focalizada e seletiva, já que voltada para as frações mais pauperizadas da população, a inserção dos profissionais da área da Assistência Social cresceu daí advindo uma necessária reflexão acerca das condições sob as quais vem se desenvolvendo a gestão do trabalho no SUAS.

3 A gestão do trabalho no SUAS

Compreender as repercussões da gestão do trabalho no SUAS na perspectiva do modelo gerencial requer considerarmos o movimento engendrado na realidade macrossocietária, bem como seu contexto e expressão.

O SUAS propõe um modelo de gestão compartilhada com financiamento político das três esferas do governo e com Comando Único, com isso devendo garantir direitos de cidadania e inclusão social,

todas essas condições para a extensão e universalização da proteção social, organicamente articulada às demais políticas públicas.

O sistema descentralizado e participativo impõe uma forma de gestão compartilhada envolvendo as três esferas de governo, cada qual com atribuições e competências definidas. Nesse caso, os municípios passaram a ter maior responsabilidade e mais encargos, que, porém, não foram acompanhados de um cofinanciamento equilibrado, que pudesse dar suporte às estratégias de intervenção locais com vistas à promoção de maior aproximação e adequação à realidade local, viabilizando a gestão do trabalho conforme preconizada no SUAS.

A NOB/SUAS prevê a composição de uma "[...] equipe multidisciplinar básica para serviços e programas, natureza e número de profissionais adequados, plano de carreira, cargos e salários, condições de trabalho necessárias a uma atuação qualificada e um sistema de capacitação e educação permanente." (BRASIL, 2008, p. 32). Entretanto, no que se refere à Política de Educação Permanente para os trabalhadores do SUAS, esta entidade, que é influenciada fortemente pela lógica econômica, dentre outros parâmetros, ainda se encontra frágil, limitada.

Dos fatores mencionados há pouco, constitutivos da referida política, resultam as principais críticas de teóricos a responsabilizam de estar contribuindo, por meio dos programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), para impulsionar o consumo, estabelecer padrões de acesso a bens e serviços mais elevados e aumentar a circulação de mercadorias. No entanto, seus limites incidem, evidentemente, na incapacidade de redução dos níveis de desigualdade social (COUTO et. al., 2010).

Permeada por um conjunto de contradições e desafios, a expansão da Política de Assistência Social vem se tornando a principal política de proteção social no país, sem, aliás, observarmos, paralelamente a esse crescimento, o fortalecimento da política intra e intersetorial e o reforço às políticas de saúde, educação, previdência, geração de trabalho e renda. Incluem-se em tal conjunto as dificuldades de cofinanciamento por parte de alguns municípios e, por vezes, do Estado. Isso tudo culmina com o não cumprimento do paradigma do SUAS mesmo passados vinte e três anos da implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e doze anos do SUAS.

Além dos desafios pontuados, existem as desigualdades espaciais oriundas da própria estrutura administrativa e gestora dos municípios, bem como as questões históricas, isso dizendo respeito tanto aos parcos recursos, à estrutura física e material inadequada e aos recursos humanos pouco qualificados e em quantidade reduzida, quanto à ausência de articulação das ações intersetoriais das políticas sociais. Ademais, a ausência de planejamento intersetorial entre as políticas das secretarias municipais acaba por perpetuar o modelo fragmentado e setorializado.

É importante lembrar que outras dimensões da gestão do trabalho no SUAS devem ser consideradas. Nessa perspectiva, além das condições e relações de trabalho, as condições das instituições e as relações ali estabelecidas refletem relações presentes na sociedade. Existe ainda a dimensão ligada à formação, via SUAS, do perfil dos diversos profissionais envolvidos no processo de materialização da Política de Assistência Social, com base em cujos princípios tal qualificação se efetiva.

De acordo com De Paula (2007, p. 111), junto com a mudança na concepção da política, a PNAS desencadeou a necessidade de (re) organizar a gestão do trabalho e "[...] a lógica que permeia a ação dos

agentes profissionais [...]", constituindo uma das contribuições da NOB/RH/2006 (BRASIL, 2004). Aliás, esta estabelece os parâmetros para a estruturação dos quadros de trabalhadores não apenas quanto às condições e relações de trabalho, bem como aos conteúdos formativos imprescindíveis a sua qualificação profissional para o desenvolvimento da política em conformidade com os novos paradigmas.

4 A relação entre a PNEP e a estruturação da gestão do trabalho no SUAS

No processo histórico da Política de Assistência Social, verifica-se que a aprovação da PNEP, Resolução CNAS n. 04 de 2013 (BRASIL, 2013), foi requerida, reiteradamente, pelos trabalhadores da assistência nas instâncias de pactuação do SUAS, Comissão Intergestores Bipartite (CIB), Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e controle social, quando a qualificação técnica e política aparece como uma das exigência à ressignificação da política e à viabilização e operacionalização dos direitos sociais.

A implementação da PNEP é apontada como uma das estratégias profícuas à consolidação do SUAS, pois tem por objetivo "[...] institucionalizar no âmbito do SUAS a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação." (BRASIL, 2013, p. 27).

Essa política incorpora a concepção de educação permanente preconizada por leis, como a LOAS/1993 (BRASIL, 1993), atualizada e alterada pela Lei 12.435/2011 (BRASIL, 2011); a Política de Assistência

Social e as NOBs; e resoluções, como a da criação do SUAS, todas elas formando um conjunto que direciona a profissionalização e a valorização dos trabalhadores da assistência, fundamentada em um novo paradigma teórico e ético-político.

A NOB/RH/SUAS (2006) o apresenta como um dos eixos da Gestão do Trabalho a Política Nacional de Capacitação dos trabalhadores, que tem "[...] a finalidade de produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública."

Desse modo, as orientações contidas no marco regulatório introduzem um novo "dever ser" na direção da Política de Assistência Social, as quais devem ser interpretadas de forma crítica e reflexiva pelos trabalhadores que atuam no âmbito dos serviços, das políticas e dos direitos sociais.

Assim, a Educação Permanente, conforme a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2011, p. 49),

> [...] constitui-se no processo contínuo de construção de conhecimento pelos trabalhadores, de todo e qualquer conhecimento, por meio de escolarização formal ou não formal, de vivências, experiências laborais e emocionais, no âmbito institucional ou fora dele. Tem o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade laboral dos trabalhadores, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição em que trabalha, das necessidades dos usuários e da demanda social.

Essa política, ainda em construção, é um instrumento estratégico na gestão do SUAS, e sua materialização contribui, de um lado, para o

rompimento do legado "[...] de desprofissionalização e de atuação com base em estruturas improvisadas e descontínuas, do qual são expressões emblemáticas a cultura autoritária, patrimonialista e clientelista e o primeiro damismo persistente [...]" (RAICHELIS, 2010, p. 760), herança que permeou a história da estrutura pública brasileira e foi extremamente prejudicial à cidadania. De outro lado, contribui para a apreensão da nova forma de gestão político-administrativa consubstanciada na Constituição de 1988, redefinindo o modelo de gestão da política de Assistência Social com base na descentralização, municipalização e controle social, contraposto, portanto, ao paradigma tradicional.

Essa nova concepção e organização da Política de Assistência Social exige trabalhadores com perfil teórico, técnico, ético e político para pensar e atuar de forma crítica e reflexiva sobre o avanço conceitual e normativo que embasa a PNAS e o SUAS, entender seu papel na equipe interdisciplinar e identificar a intersetorialidade entre a rede SUAS e desta com as demais políticas públicas. Profissionais com capacidades e habilidades compatíveis com a nova proposta de gestão do SUAS, que recusa, conforme a NOB/SUAS/2012 (BRASIL, 2012), em seu art. 6º, inciso II, "práticas de caráter clientelista, vexatório ou com intuito de benesse ou ajuda".

Nessa perspectiva, a atuação na Política de Assistência Social impõe aos trabalhadores um conjunto de conhecimentos técnicos com uma dimensão política, permitindo-lhes identificar a realidade socioterritorial, produzir e sistematizar informações, incorporar as novas tecnologias da informação, definir indicadores sociais, projetar necessidades de financiamento e gestão da informação que sirva de suporte para o monitoramento e a avaliação. Ainda, os trabalhadores devem se organizar e se articular politicamente com o objetivo de combater a

precarização do trabalho e garantir a efetivação da capacitação, do PCCS e do concurso público (FERREIRA, 2010). Ou seja, um trabalhador protegido e dotado de condições materiais necessárias para a realização do trabalho na política.

A NOB/SUAS/2012 reitera que os elementos de profissionalização da assistência social, de desprecarização das condições de trabalho e de valorização dos trabalhadores são uma exigência da Política de Assistência Social para garantir a profissionalização no e para os serviços, de uma grande variedade de profissionais, de diferentes graus de formação escolar, atuando nas três esferas do governo e dos trabalhadores da rede privada que a compõe.

O processo de formação, qualificação e/ou requalificação baseia-se no saber e na experiência prática dos trabalhadores e articulados a conhecimentos e instrumentos que os qualificam para a gestão da política de acordo com as especificidades e necessidades de seu território de atuação. Isso demanda dos técnicos saberem identificar e intervir em situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, as quais se apresentem a partir de um conjunto de aspectos como ciclo de vida, pertencimento e relacional, deficiência, renda, território, raça, gênero e etnia (BRASIL, 2013). Tais circunstâncias precisam ser analisadas sem as dissociar do movimento da realidade e seus entraves estruturais vinculados à política econômica, inviabilizando a expansão dos direitos socioassistenciais.

O aprimoramento da gestão na NOB/SUAS/2012 reforça o fortalecimento das estruturas técnico-administrativas do órgão gestor, bem como a implementação da política de gestão do trabalho e educação permanente (concursos públicos, CapacitaSUAS). Reforça também o avanço na realização da Vigilância Socioassistencial, com vistas à produção de conhecimento via diagnóstico socioterritorial e respectivos

planos, identificando as situações de vulnerabilidade e risco social, bem como a presença das políticas públicas no território e a qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. A propósito de tais políticas, estas devem favorecer o planejamento dos níveis de proteção social, o qual envolve ações preventivas, protetivas e proativas, assim como a elaboração do Plano de Assistência Social.

A vigilância deve contribuir para a superação da imediaticidade das ações inscritas no âmbito da Assistência Social, inclusive as fomentadas por interesses político-partidários, e para o aprimoramento da política por meio de estudos e análises que auxiliem a atuação dos trabalhadores na elaboração de análises críticas e ações propositivas.

Assim, a organização da gestão do SUAS exige análises que contemplem as dimensões da historicidade, territorialidade e intersetorialidade, as quais devem ser consubstanciadas no diagnóstico socioterritorial nos instrumentos de gestão (planos, relatórios, pactos e protocolos), perspectivando a transposição das formas de organização da gestão e do padrão histórico de fragmentação e setorialização das ações, bem como da desarticulação de programas.

As ações de profissionalização estabelecidas na PNEP devem ser garantidas de forma sistemática e continuada por meio da formação técnica via cursos de atualização e de pós-graduação. Prevê-se, com isso, um processo de qualificação e atualização voltado para a transformação das práticas de assistência social nos serviços e da própria organização do trabalho, tomando como referência as necessidades dos usuários enquanto sujeitos de direito à proteção social fundada na cidadania.

Desse modo, a educação permanente se traduz numa importante estratégia de produção, sistematização e disseminação de conhecimento,

direcionada para o desenvolvimento de competências e habilidades dos profissionais e para a participação dos trabalhadores e usuários nas instâncias de controle social.

Nessa dinâmica de materialização da gestão do trabalho e da Política de Educação Permanente do SUAS, existem dificuldades relacionadas à política econômica desfavorável ao financiamento das políticas sociais públicas, no âmbito da Política de Assistência Social e às condições e relações nas quais se inserem os trabalhadores da assistência social em seu exercício profissional.

A realização de concursos públicos específicos para a assistência social permanece como um grande obstáculo a ser enfrentado sobretudo em âmbito municipal; de igual modo, há o desafio de incluir no Plano Plurianual (PPA) recursos para uma gestão de trabalho que possibilite aos trabalhadores a participação em capacitações, seminários e fóruns de discussões; o reordenamento do órgão gestor para definir a área da gestão do trabalho; a implantação e execução de Planos de Capacitação para estados e municípios; (PCCS).

Some-se a essa variedade de desafios o avanço na implementação dos Núcleos de Educação Permanente do SUAS nas esferas de governo, tendo como prioridades: a elaboração de diagnósticos sobre as demandas e necessidades de qualificação dos trabalhadores; de assessoramento aos gestores e trabalhadores na construção e implementação da Política de Educação Permanente, principalmente a construção da identidade de trabalhadores do SUAS e a sistematização dos conhecimentos produzidos durante o processo formativo para fomentar pesquisas.

4 Educação Permanente no SUAS: uma reflexão sobre a experiência de Mato Grosso

Os processos de formação profissional são uma exigência no reordenamento da política, que tem os trabalhadores como os principais mediadores na prestação de serviços e na viabilização dos direitos sociais (SPOSATI, 2013), encontrando-se inseridos nas secretarias de Assistência Social, nas secretarias executivas dos Conselhos de Assistência Social, nas unidades públicas estatais, nas entidades e organizações de Assistência Social.

De acordo com Pelloso e Vitorio (2014), no estado de Mato Grosso, os primeiros passos para a estruturação organizacional da Gestão do Trabalho nesse contexto formativo tiveram início em 2005 com ações de capacitação. Em 2012, a partir do marco regulatório que deu origem ao CapacitaSUAS, foi elaborado o Plano Estadual de Capacitação Permanente com o objetivo de aprimorar a gestão do sistema, contribuir com a qualidade da oferta de serviços socioassistenciais e garantir respostas efetivas às demandas do usuário da proteção social.

O CapacitaSUAS está vinculado aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente em Assistência Social, cujo propósito é dar suporte à concepção da gestão do trabalho expressa no SUAS, que exige do próprio sistema o "[...] aprimoramentos no desenvolvimento das responsabilidades de gestão e adensamento ético e técnico ao trabalho social operado na rede socioassistencial." (BRASIL, 2011, p. 11).

Esse programa procura socializar e construir conhecimentos que permitam, a partir da problematização das situações de intervenção profissional na área da Assistência Social, superar o empirismo do

cotidiano de trabalho. Busca também propiciar qualificação técnica e ético-política por meio de processos de formação que envolvam os trabalhadores na participação direta dos processos de organização do trabalho, qualificação dos serviços e permanente negociação de condições dignas sob as quais as práticas cotidianas são realizadas.

Desse modo, tal tipo de formação contribui para reconfigurar o trabalho desenvolvido e para superar "[...] as marcas históricas de descontinuidade, frágil regulamentação democrática e residualidade das ações combinada com o assistencialismo funcional à cultura política do mando e do favor." (BRASIL, 2011, p. 10).

O Programa de Educação Permanente proposto pela Secretaria de Trabalho e Assistência Social (SETAS) vai ao encontro a estes patamares formativos propostos pela Política Nacional de Capacitação: capacitação introdutória (nivelamento), atualização, aperfeiçoamento, especialização e mestrado profissional (ESTADIC/IBGE, 2013).

Em 2014, o CapacitaSUAS realizou estes cursos de atualização e formação técnica de nível médio: Introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS; Indicadores para diagnóstico do SUAS e do plano Brasil Sem Miséria; Gestão financeira e orçamentária dos Recursos Humanos da Assistência Social; totós eles resultando na certificação de 914 trabalhadores e gestores dos 141 municípios existentes no estado de Mato Grosso (PELLOSO; VITORIO, 2014).

Nesses cursos, adotou-se a metodologia participativa para o processo formativo, priorizando-se a discussão sobre a política a partir da realidade dos municípios, com o que os trabalhadores foram provocados a pensar sua intervenção com base nas situações concretas vivenciadas na política.

A partir dos depoimentos dos trabalhadores cursistas, verificou-se que a metodologia adotada no desenvolvimento dos cursos revelou a necessidade de continuidade da implementação do Plano de Capacitação Permanente em MT para que eles possam responder, com a qualidade exigida, às demandas institucionais e profissionais. A necessidade de qualificação está respaldada nos dados do Censo SUAS/2014, relacionados ao vínculo de trabalho de acordo com a escolaridade: 1) do total de 5.399 trabalhadores, 2.228 são estatutários, e destes, 415 possuem ensino fundamental; 1036, nível médio; e 777, ensino superior; 2) dos 413 celetistas, 75 possuem ensino fundamental; 210, ensino médio; e 210, superior; 3) dos 989 comissionados, 104 possuem ensino fundamental; 498, ensino médio; e 387,ensino superior; 4) dos 1.769 trabalhadores com outros vínculos, 381 possuem ensino fundamental; 980, ensino médio; e 480, ensino superior. Os dados demonstram que o Estado precisa avançar nas duas dimensões estabelecidas na política de educação permanente, quais sejam a de trabalho (condições de trabalho e valorização do trabalhador) e a pedagógica.

Ainda ao longo da execução do CapacitaSUAS, muitos desafios vêm se interpondo ao processo de implementação do PNAS/SUAS/NOB nos municípios mato-grossenses, em face das dificuldades ali enfrentadas para a atuação no campo do SUAS, a saber:

1. a fragilidade do conhecimento dos trabalhadores sobre a nova concepção e organização da política;

2. a rotatividade e os baixos salários, que provocam mudanças na forma de realizar a intervenção profissional e são relacionadas à descontinuidade das ações, isso demonstrando que os parâmetros pertinentes aos recursos humanos não estão sendo cumpridos, pois a maioria dos municípios vem realizando concursos para um número

de vagas inferior ao preconizado e sem apresentar planos de cargos e salários e capacitação permanente;

3. o tempo dedicado ao processo de conhecimento e sistematização da realidade com a qual se trabalhará é dividido com o volume de demandas excessivas para o número de profissionais disponíveis. Isso implica uma tendência de aligeiramento e superficialização que termina por restringir a intervenção ao atendimento de demandas emergenciais, sem a devida problematização e prejudicando a análise sob a ótica da dimensão coletiva. Assim, trata-se de forma individual questões que são coletivas e fazem parte da vida da maioria dos usuários (SANTOS, 2011), além de perpassarem a intervenção profissional;

4. a indicação de cargos de gestão meramente por critérios político-eleitorais; a insuficiência de recursos aplicados na área; a concentração dos gastos nas políticas de transferência de renda, com reduzido investimento nos serviços e no quantitativo de trabalhadores para o desenvolvimento da política de assistência;

5. a responsabilização da família e de seus membros é mais um dos desafios a serem enfrentados pela assistência social, pois mesmo com um número significativo de usuários incluídos em programas de transferência de renda, estes ocorrem de forma desarticulada das ações socioeducativas e demais políticas públicas, inviabilizando o desenvolvimento integral das famílias em situação de vulnerabilidade social, assim como o protagonismo e a autonomia delas;

6. a dificuldade de os profissionais reconhecerem as atribuições específicas de cada área de conhecimento e a necessidade de investimento na formação de equipes para desenvolver e responder às complexas demandas por meio do trabalho interdisciplinar e multidisciplinar;

7. em muitos municípios, a incompletude da equipe de referência e/ou o número restrito de trabalhadores para atender aos serviços e demandas apresentadas pelos indivíduos e famílias de uma abrangente área territorial, bem como pelo Judiciário, Conselho Tutelar e Conselho de Política e de Direito. Essa realidade dificulta ou inviabiliza a execução de muitas atividades socioeducativas, o atendimento e acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades e o registro de informações em relatórios e prontuários;

8. a fragilidade e/ou inexistência de articulação nos serviços da política de assistência e desta com as políticas públicas, assim como a morosidade no processo de consolidação da rede assistencial, contribuindo para a não materialização dos serviços socioassistenciais definidos na Política de Assistência Social como preconizado pelo SUAS; e

9. as desigualdades espaciais oriundas da própria estrutura administrativa e de gestão desses municípios e as questões históricas, tanto no que se refere aos parcos recursos, estrutura física e material, recursos humanos em quantidade e qualidade. Ademais, a ausência de articulação das ações intersetoriais das políticas públicas e de planejamento integrado das secretarias municipais, perpetuando o modelo fragmentado e setorializado.

A análise da política de assistência social no Estado permite-nos sobre sua necessidade de ser decodificada e trabalhada para se tornar uma realidade, pois a lei, por si só, não promove o direito, embora constitua um canal aberto para a construção da cidadania. Nesse sentido, a materialização das políticas sociais, em particular a assistência social, depende da consolidação das condições para a sua operacionalidade.

Não restam dúvidas de que os serviços socioassistenciais na área da assistência se expandiram nos municípios mato-grossenses, mas estão aquém das prerrogativas indicadas pelas legislações e não contemplam a complexidade e diversidade das demandas e necessidades dos usuários. Isso sem falarmos que as ações permanecem pulverizadas, situação que fragiliza os serviços, carentes da organização e sistematização conforme preconiza o SUAS.

Portanto, as condições objetivas para a consolidação da rede de proteção social precisam continuar sendo construídas com os mesmos esforços até então empreendidos, devendo-se levar em consideração a territorialidade, a intersetorialidade e a interlocução das Políticas Públicas, bem como inovar metodologicamente com o intuito de identificar e atuar junto às famílias e indivíduos nas suas múltiplas dimensões e não mais de maneira setorial e particularizada.

É preciso iniciar uma nova jornada na política de assistência, na qual a formação dos trabalhadores contemple também a dimensão ético-política e não apenas instrumental e que, por conseguinte, não esteja voltada só para sua eficiência e eficácia, reveladas na qualidade técnica dos serviços, que na maioria das vezes respondem às demandas para o recebimento de recursos financeiros. Dizendo de outra forma, o trabalho e a formação profissional na assistência devem ser encarados como dimensões centrais da luta pela efetivação da política, incorporando, pois, a valorização e o reconhecimento dos trabalhadores, elementos fundamentais para a prestação de serviços de assistência social.

Considerações Finais

A Política de Assistência Social tem como uma de suas referências o paradigma da intersetorialidade, que pressupõe a interlocução das políticas e, por conseguinte, dos serviços a elas referenciados. Todavia, verifica-se, no contexto mato-grossense, ações fragmentadas, desarticuladas e assistencialistas, constituindo desafios a serem enfrentados por parte dos trabalhadores e usuários em relação à materialização daquela política preconizada.

Existem muitos fatores implicados no desenvolvimento da política, por exemplo, as condições de trabalho que atendam às exigências das equipes de referência, a estruturação institucional que viabilize a gestão em vários aspectos e a formação dos agentes profissionais nos diversos níveis. Quanto a este último aspecto, ressaltamos que o processo de profissionalização desenvolvido numa perspectiva que permita uma reflexão de base teórico-crítica sobre a intervenção pode concorrer para a superação do imediatismo e a constituição de uma "nova" lógica para o desenvolvimento das ações da política sob o paradigma invocado no seu marco regulatório.

Aliás, os processos formativos devem ter como prioridades: a processualidade ou seja, o desenvolvimento em patamares formativos; a complementariedade do trabalho, tendo em vista a interdisciplinaridade; a ênfase na construção de conhecimentos sobre a realidade, os quais possam de fato subsidiar a intervenção no território; a socialização de conhecimentos que colaborem com o movimento de reflexão/ação sobre as situações do cotidiano; e a ética no trabalho, por meio da qual os trabalhadores participem na definição de critérios e resultados.

Nesse sentido, a educação permanente na assistência social pressupõe o protagonismo dos trabalhadores envolvidos e sua participação direta nos processos de organização do trabalho, qualificação dos serviços e conquistas progressivas de condições dignas para a realização das práticas cotidianas.

Em face disso, é preciso garantir espaços nos quais os trabalhadores do SUAS realizem o planejamento das ações, reuniões pedagógicas, trocas de experiências, grupos de estudos e debates sobre as atribuições privativas de cada área e as formas de alinhar as ações realizadas pela equipe de trabalhadores, entre outros momentos importantes para a melhoria das ações da assistência, a serem efetuadas no local e horário de trabalho.

Em Mato Grosso, mesmo com desafios semelhantes aos da maioria dos estados brasileiros no que se refere à gestão do trabalho no SUAS, seja em relação às condições de trabalho, seja quanto à qualificação de seus trabalhadores, o deslanchar do processo de educação permanente vem viabilizando espaços de socialização e construção de conhecimentos sobre a política e sobre a realidade na qual ela se desenvolve.

Desse modo, os processos formativos desenvolvidos até o momento se situam na possibilidade de fortalecer os trabalhadores e a Política de Assistência Social. Acredita-se que a aproximação desses profissionais com o marco conceitual, os sistemas de informação e ferramentas disponibilizados *online* pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e com o banco de dados disponíveis em *sites* oficiais, como IBGE, Estadic, Munic, Censo Suas, entre outros, constituíram-se em porta de entrada para o conhecimento sobre a realidade dos municípios.

Nessas circunstâncias, o cruzamento de dados de vários serviços e programas pode subsidiar a elaboração do planejamento das ações municipais. Ainda, com o uso e a construção de indicadores, pode possibilitar o conhecimento sobre o território no qual se efetive a política que sirva de suporte a um planejamento dotado de uma racionalidade não só instrumental, mas também ético-política.

Referências

BARBOSA, Rosangela N. de Carvalho. Gestão: planejamento e administração. **Temporalis**, Porto Alegre, ano 4, n. 8, jul.-dez. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Censo SUAS:** Análise dos Componentes Sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2014.

_____ . **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília, 2013a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais** – Perfil dos Estados Brasileiros. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013b.

_____. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília, 2012.

_____.. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília, 2006.

_____. **Política Nacional de Capacitação do Suas** – Versão preliminar. Brasília, 2006b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

CARVALHO, Alba P.; SILVEIRA, Irma M. M. A Consolidação da Assistência Social como política pública no século XXI: o desafio da Educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária. Brasília: MDS, 2011.

Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Conselho Regional de Serviço Social (CRESS). **Política de Educação Permanente do conjunto CFESS-CRESS**. Brasília-DF, 2012.

COUTO, Berenice Rojas et al. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais Trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

DE PAULA, Renato Francisco dos Santos de Paula. NOB/RH: contribuindo para a estruturação dos Cras. **Cadernos CRESS SP**, São Paulo, 9. Região, v. 3, 2007.

D. FILHO, J. B. **Planejamento governamental e democracia no Brasil**. Uberlândia-MG: EdUFU, 2007.

GUERRA, Yolanda. A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e a distância. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo.n. 104, 2010.

LIRA, Izabel C. Dias; BARROS, Janaína C.; PELLOSO, Luciana T. Política de Educação Permanente e gestão do trabalho no SUAS: desdobramentos para o exercício profissional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, XIV. Natal-RN: ABEPSS, 2014.

MARANHÃO, Cezar. Uma peleja teórica e histórica: Serviço Social, sincretismo e conservadorismo. In: MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela (Orgs.). **Serviço Social brasileiro nos anos 2000:** cenários, pelejas e desafios. Recife: Editora UFPE, 2014.

MUNIZ, Egli. Equipe de referência no Suas e as responsabilidades dos trabalhadores. In: BRASIL. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas**: contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito

socioassistencial. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011. p. 87-122.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do Suas: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas**: contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011. p. 39-64.

_____. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo. n. 104, 2010.

SANTOS, Francine Helfreich Coutinho. O Trabalho de Assistentes Sociais nos CRAS. **O trabalho do/a assistente social no Suas:** Seminário Nacional. Brasília: CFESS, 2011. Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do trabalho: concepção e significado para o Suas. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **Modelos de gestão na administração pública**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

VITORIO, Leícy L. Miranda; PELLOSO, Luciana Pelloso. Construindo a Educação Permanente do SUAS em Mato Grosso.. **Textos sobre Educação Permanente para o desenvolvimento social** – Relatos CapacitaSUAS. Brasília: MDS, n. 05, 2014.

Passos, percalços e perspectivas: relato de experiência do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social em Mato Grosso

Leana Oliveira Freitas[1]

Vera Lúcia Bertolini[2]

Este texto expõe intenções e finalidades do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), ao mesmo tempo em que apresenta resultados do processo de formação profissional dos sujeitos que compõem, tanto em âmbito estadual como municipal, as equipes de trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no estado de Mato Grosso.

A concretização dessa formação deu-se, após processo licitatório via convênio firmado entre a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e a Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS).

Esse processo formativo guiou-se pelo objetivo geral de ofertar cursos de introdução e atualização sobre conteúdos atinentes aos fundamentos e especificidades da Política Nacional de Assistência

1 Doutora em Políticas Públicas (UFMA), professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Coordenadora Pedagógica do Capacitasuas/UFMT/SETAS/2014.

2 Mestre em Política Social (UnB), professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Coordenadora Geral do Capacitasuas/UFMT/SETAS/2014.

Social (PNAS), de modo a incidir positivamente na qualidade dos serviços socioassistenciais e no aprimoramento da Proteção Social por ela pretendida em seus níveis de complexidade. Dentre os objetivos específicos:

a) propiciar condições para que os trabalhadores e conselheiros possam distinguir e fortalecer a centralidade dos direitos socioassistenciais do cidadão no processo de gestão e no desenvolvimento das atenções em benefícios e serviços;

b) promover nos trabalhadores da Assistência Social o desenvolvimento das competências e capacidades específicas e compartilhadas requeridas para a crescente e contínua melhoria da gestão do SUAS e da oferta e o provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais;

c) estimular nos conselheiros da Assistência Social o desenvolvimento das competências e capacidades requeridas para a melhoria contínua da qualidade do controle social e da gestão participativa do SUAS;

d) definir mecanismos institucionais que viabilizem a descentralização das atribuições dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, relacionadas ao planejamento, oferta e implementação de ações de formação e capacitação;

e) estabelecer mecanismos institucionais que permitam a participação dos trabalhadores e dos usuários do SUAS, dos conselheiros da Assistência Social e das instituições de ensino, que formam a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS, nos processos de formulação de diagnósticos de necessidades, planejamento e implementação das ações de formação e capacitação;

f) criar mecanismos que motivem aproximações entre as manifestações dos usuários e o conteúdo das ações de capacitação e formação;

g) ofertar aos trabalhadores percursos e ações de formação e capacitação adequados às qualificações profissionais requeridas pelo SUAS;

h) proporcionar aos conselheiros de Assistência Social percursos e ações de formação e capacitação adequados às qualificações requeridas ao exercício do controle social;

i) criar meios e mecanismos de ensino e aprendizagem que permitam aos trabalhadores do SUAS o aprendizado contínuo e permanente nos diferentes contextos e por meio da experiência no trabalho;

j) criar meios e mecanismos institucionais que favoreçam a articulação entre o universo do ensino, da pesquisa e da extensão ao universo da gestão e do provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais, de forma a contribuir para o desenvolvimento das competências necessárias à contínua e permanente melhoria da qualidade do SUAS; e

k) consolidar referências teóricas, técnicas e ético-políticas na Assistência Social a partir da aproximação entre a gestão do SUAS, o provimento dos serviços e benefícios e instituições de ensino, pesquisa e extensão, potencializando a produção, sistematização e disseminação de conhecimentos.

Nessa direção, foram ofertados entre os meses de março a maio de 2014 três cursos: "Curso 1: Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassitenciais do SUAS e à implementação de ações do Plano Brasil sem Miséria"; "Curso 2: Atualização em indicadores

para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do BSM"; e "Curso 3: Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS".

1 Sobre a realização dos cursos

No dia 31 de março de 2014, às 08 horas, teve início em Cuiabá – Mato Grosso a cerimônia de abertura do CapacitaSUAS. A seção foi conduzida pelo cerimonial da UFMT e contou com a participação da Sr.ª Valéria Maria de Massarani Gonelli, Secretária Adjunta do Ministério de Assistência Social e Combate à Fome (MDS); do Sr. Jean Estevan Campos Oliveira, Secretário da SETAS; da Sr.ª Myrian Tavares Zanette, Secretária Adjunta de Assistência; do Sr. Fabrício Carvalho, Pró-Reitor de Cultura Extensão e Vivência (PROCEV); e da Prof.ª Vera Lúcia Bertoline, Coordenadora Geral do programa/UFMT.

Foto 1 – Cerimônia de abertura do CapacitaSUAS 2014, Cuiabá – MT

Nota: acervo da equipe organizadora.

Na ocasião, a equipe da SETAS homenageou a servidora mais antiga dasecretaria, a assistente social Glória Leda da Costa Marques, que recebeu, simbolicamente, em nome de todas/os cursistas, a pasta com os materiais didáticos disponibilizados pelo (MDS).

Foto 2 – Entrega de material didático do CapacitaSUAS a servidora da SETAS.

Nota: acervo da equipe organizadora do evento.

No período de 31/03 a 04/04/2014 foi realizado o Curso 01 do CapacitaSUAS, "Introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassitenciais do SUAS e à implementação de ações do Plano Brasil sem Miséria", com carga horária de 40 horas/aula. A proposta inicial previa que este curso fosse realizado, dado o grande número de participantes,

em duas etapas diferentes. Contudo, devido a questões relacionadas ao processo licitatório, as datas programadas para a efetivação da primeira etapa do curso não puderam ser mantidas. Portanto, os/as participantes foram distribuídos/as em doze salas, quatro delas no Hotel Palace Mato Grosso e oito no Hotel Fazenda Mato Grosso.

Os planos de ensino, referenciados na matriz pedagógica e nas ementas disponibilizadas pelo CapacitaSUAS, foram preparados coletivamente pelo grupo de professores e apresentados e debatidos em encontros semanais que antecederam o curso. Guiados e sustentados pelas recomendações do programa, os planos proporcionaram o alinhamento dos trabalhadores às recentes inflexões conceituais e normativas ocorridas no campo da Assistência Social no Brasil, conduzindo os cursistas a enxergar o significado de sua alçada ao patamar de direito do cidadão e dever do Estado.

Também, levaram-nos a compreender que, mais que um princípio, o quê significou, do ponto de vista de sua garantia, sua integração e localização no Sistema de Proteção Social brasileiro, definindo claramente o tipo de proteção a ser afiançada pela Política de Assistência Social e as salvaguardas a serem garantidas com a demarcação de um campo de direitos fundamentais sob sua responsabilidade – os direitos socioassistenciais.

Logo, o debate promovido nesse momento da formação e as reflexões empírico-teóricas ensejadas reforçaram o entendimento de que vivemos hoje um processo de renovação dos aportes teórico-metodológicos e tático-operativos da Assistência Social, ou seja, a profissionalização das ações assistenciais, alçando-as a um patamar muito distante do casuísmo, do espontaneísmo e da informalidade com que a nossa tradição as marcara. As preocupações que nortearam todo esse

movimento reflexivo e de tomada de consciência, não há como não reconhecer, implicaram a melhoria da qualidade do provimento dos serviços e benefícios disponibilizados à população e a qualificação das ações relacionadas às agendas estratégicas de nível nacional em interface com o SUAS, a exemplo do plano Brasil Sem Miséria (BSM). A esse respeito, há que se destacar que esse processo se dê de forma permanente e traduza o compromisso de retirar da condição de subalternidade não só Assistência Social, mas também as pessoas que dela necessitam.

A metodologia adotada nesse curso de formação privilegiou a participação dos participantes, mediada pela problematização e reflexão pelos sujeitos sobre as experiências, saberes, práticas e valores pré-existentes, norteadores de suas ações tanto no contexto institucional, quanto no da própria vida em sociedade e expressos em suas dinâmicas de trabalho e práticas profissionais.

Os relatos sobre o cotidiano do trabalho possibilitaram a integração do grupo e, aliados às atividades de fixação dos conteúdos, levaram-nos à reflexão e ao debate na perspectiva de uma construção coletiva do conhecimento.

Os professores, tomados aqui como facilitadores desse processo coletivo de revisão e reconstrução de saberes, tiveram o cuidado de, a partir dos problemas e dificuldades evidenciados no exercício das práticas profissionais, identificar, em vez de entraves, possibilidades de construção de um sistema de gestão participativo, integrado e vinculado ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais de qualidade, bem como fincados, sobretudo, na realidade de seus usuários.

Tais experiências acentuaram, por meio do diálogo, a compreensão de que o provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais ocorre

em contextos socioculturais diversos, constituindo-se em espaços relacionais intersubjetivos nos quais residem tanto profissionais e equipes de trabalho, quanto indivíduos, famílias, coletivos e populações, portanto com perfis, demandas e necessidades variadas.

Essa constatação impõe aos responsáveis pela oferta dos serviços socioassistenciais – trabalhadores e equipes de referências – o exercício sistemático de revisão e flexibilização de suas práticas no sentido de adequá-las ao contexto sociocultural em que se desenvolvem e às necessidades de seus demandantes.

Buscou-se, nessas experiências participativas e (re)construtoras de conhecimento e novos saberes, destacar a centralidade que os processos de trabalho e as práticas profissionais dos operadores da política, como mediadores reais e legitimados profissionalmente, exercem na concretização dos serviços e benefícios socioassistenciais. E isso pressupõe, portanto, que a promoção de melhorias na qualidade do provimento dos serviços e benefícios do SUAS passa, necessariamente, pela qualificação de seus operadores/mediadores.

Essas experiências pedagógicas, fundamentais aos trabalhadores do SUAS, contribuíram para o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes entendidas, como bem postula a Política Nacional de Capacitação, como uma tríade de capacidades que, ao ser mobilizada pelo trabalhador para a realização de atividades específicas, conforma sua competência profissional.

Como expedientes metodológicos foram utilizados, também, recursos audiovisuais (vídeos, filmes) e dinâmicas de grupos.

Foto 3 – Apresentação de teatro pelos cursistas

Nota: acervo da equipe organizadora do evento.

Para esse curso, se inscreverem 534 trabalhadores/as do Sistema de Assistência Social, em nível tanto estadual como municipal dos quais, conforme declarado na ficha de inscrição, 1,1% exercia funções de controle social; 12,2%, de gestão; e 86,7%, função de provimento dos serviços socioassistenciais.

Foram emitidos 471 certificados para os/as participantes que cumpriram carga horária com índice de presença igual ou superior a 75% nas atividades do curso.

Foto 4 – Entrega dos certificados aos cursistas

Nota: acervo da equipe organizadora do evento.

O Curso 02 do CapacitaSUAS, intitulado "Atualização em indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do BSM", foi realizado em dois períodos diferentes: a primeira turma, de 07 a 11 de abril de 2014, e a segunda, de 21 a 25 de abril de 2014, cada qual com carga horária de 40 horas/aula.

Foram realizadas cento e cinquenta e uma (151) inscrições para a turma inicial, sendo 90% do sexo feminino e 10%, masculino. Para a segunda turma, foram registradas duzentas e sete (207) inscrições.

O curso possibilitou a capacitação de trezentos e sete (307) profissionais do SUAS, sendo cento e vinte e sete (127) na Turma I e cento e oitenta (180) na Turma II, e, conforme relação nominal de participantes disponibilizada respectivamente nos anexos 8 e 9, foram emitidos trezentos e sete (307) certificados, pois todos/todas os/as participantes obtiveram índice de presença de 75% da carga horária do curso.

O objetivo central que guiou a realização do Curso 02 foi capacitar gestores e técnicos estaduais e municipais para realizar diagnósticos, levando em consideração o contexto socioeconômico e a dimensão da pobreza nos estados e municípios, de forma a subsidiar a elaboração dos planos municipais de Assistência Social, bem como o acompanhamento dos programas e ações do SUAS e do Brasil Sem Miséria.

Seu processo preparatório, a exemplo do que ocorreu com o Curso 01, baseou-se em encontros periódicos com todos os professores/as facilitadores/as durante os quais era definido o modo como os conteúdos seriam trabalhados e se dava a escolha dos procedimentos metodológicos.

No módulo introdutório, foram recuperados o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), a PNAS em vigor e a garantia de direitos socioassistenciais por meio do SUAS, salientando a Vigilância Socioassistencial como função mediadora entre as funções protetivas da política e da garantia dos direitos socioassistenciais.

Ainda, destacou-se o SUAS como modelo de gestão da política que o pressupõe um pacto federativo, definindo competências das esferas de governo. Trata-se aqui de uma nova lógica de organização das ações, por níveis de complexidade e por território, considerando-se as regiões e o portes dos municípios, viabilizando aquilo que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) 1993 (BRASIL, 1993), ratificada pela Lei n. 12.435/2011 (BRASIL, 2011), já anunciava: um sistema descentralizado, participativo, regulado em todo o território nacional.

Dada a natureza do conteúdo a ser trabalhado nesse momento, foi contratado um serviço de suporte de Internet que garantisse a um grande número de usuários acessos simultâneos às plataformas, portais

e banco de dados não só sobre a operacionalização da política, mas também sobre todo um conjunto de informações socioeconômicas, com destaque para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e para o portal SAGI/MDS.

Tomado como instrumento de planejamento e gestão e observando-se o devido cuidado com as especificidades locais e regionais, os facilitadores trabalharam a questão dos indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do BSM, orientando cada participante (todos eles munidos de *notebook*) a buscar informações de seu município e enfatizando que cada um deles era, ao mesmo tempo, produtor e consumidor dessas informações.

Indicadores sociais, pesquisas importantes para a área, registros de programas e fontes de dados, CadÚnico, Censo SUAS, tudo foi exaustivamente explorado de forma que os participantes pudessem, no mesmo movimento, acompanhar a evolução da extrema pobreza e outros indicadores sociais no Brasil das últimas décadas.

Importância igual foi conferida à necessária articulação entre Diagnósticos municipais e indicadores sociais, estes últimos alçados à condição basilar para a realização daqueles primeiros, no âmbito tanto do SUAS quanto do BSM. Enquanto componentes da Vigilância Social, os indicadores adquirem relevância extrema quando pensados como instrumentos de que se vale a gestão para a realização do Monitoramento e Avaliação das ações do SUAS e do BSM.

Da forma como foi conduzida, a formação possibilitou aos participantes, muitos pela primeira vez, a oportunidade de acessar plataformas, localizando, compreendendo e dimensionando dados e indicadores pertinentes e necessários à elaboração de diagnóstico

socioeconômico de seu território. Aliás, a noção de território como um dos eixos norteadores da operacionalização da política foi amplamente debatida numa perspectiva segundo a qual se constitui, simultaneamente, no chão em que opera e em espaço de vulnerabilidades e de possibilidades.

Foram questões não só debatidas, mas também experimentadas por meio de estratégias de aprendizagem interativas e acompanhadas pelos facilitadores: conceitos essenciais à elaboração dos PMAS e ao acompanhamento das ações do SUAS e BSM; uso adequado de sistemas de informação no desenvolvimento de metodologias de elaboração de diagnóstico socioeconômico; mapeamento das condições de oferta e de operacionalização dos serviços, programas, projetos e entregas previstos no âmbito do SUAS e do BSM.

A realização do Curso 03 do CapacitaSUAS, intitulado "Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS", aconteceu no período de 19 a 23 de maio de 2014. Destinou-se aos técnicos que atuavam diretamente nas atividades de gestão dos fundos de assistência social (nível médio e superior), priorizando aqueles que possuíam vínculo formal (estatutário, celetista e comissionado) com a Administração Pública. Segundo determinação do próprio programa, o objetivo do curso era fornecer aos trabalhadores que atuavam diretamente nas atividades de gestão dos Fundos de Assistência Social subsídios conceituais e tático-operativos atualizados quanto aos processos e procedimentos relacionados ao sistema de planejamento orçamentário brasileiro e à gestão financeira e orçamentária do SUAS.

Em oficina, o grupo de professores preparou o conteúdo indicado nas ementas e buscou explorá-lo o máximo possível em suas possibilidades como recurso de aprendizagem que, posteriormente, no momento da formação, seria replicado.

A exemplo dos cursos anteriores, recuperou-se o debate sobre os avanços da Política de Assistência Social nos últimos anos, impulsionados, sobretudo, pela instituição do SUAS e pela ampliação do alcance do Programa Bolsa Família e dos compromissos recentemente firmados no combate à miséria no país, expressos em suas agendas estratégicas com destaque ao plano Brasil Sem Miséria.

Conhecido o perfil dos participantes, a coordenação e a equipe docente definiram como direção ética a ser perseguida nesse momento da formação o acento nos elementos políticos do debate, desse modo podendo ser destacado o lugar que a Assistência Social ocupa no Sistema de Proteção Brasileiro e sua potencialidade de enfrentamento da pobreza e da desigualdade no país.

Insistir nesse tom de debate, com certez prepararia o terreno para que a abordagem sobre orçamento público e financiamento do SUAS ganhasse uma conotação ampliada, não restrita aos procedimentos técnicos (aliás, uma dimensão importante) de classificação e alocação de receitas e despesas. Era preciso destacar e relembrar constantemente que o financiamento, a gestão e o controle social constituem eixos estruturantes da política.

Estabelecido o rumo ético-político da formação, coordenação e equipe discente propuseram uma nova organização e redistribuição do conteúdo:

Quadro 1 – Organização e redistribuição do conteúdo do curso de atualização em gestão financeira e orçamentária dos SUAS

Módulo/Unidade	Conteúdo	Carga horária
Solenidade de abertura		**01h**
Início do curso/módulo introdutório	O SBPS e a PNAS: garantia dos direitos socioassisstenciais por meio do SUAS.	**03h**
Módulo introdutório	As bases de organização do SUAS: conceitos fundamentais, princípios, diretrizes e público.	**02h**
Módulo I	**Planejamento, prestação de contas e o papel dos conselhos**	
Unidade I	1.1 O orçamento público (municipal e estadual) e os Planos de Assistência Social	**2h30min**
Unidade 2	2.1 O papel dos órgãos de controle do orçamento Público: CGU, tribunais de contas e o Ministério Público 2.2 Prestação de contas; controle interno e externo do Orçamento Público	**04h**
Unidade 3	3.1 Atribuições e importância dos conselhos (estaduais e municipais) como órgãos de controle social	**4h30min**
Módulo/Unidade	**Conteúdo**	**Carga horária**
Módulo II	**Orçamento Público e o financiamento do SUAS**	
Unidade 1	1.1 Orçamento Público: o orçamento programa 1.2 Princípios orçamentários 1.3 Classificações orçamentárias: da despesa e da receita 1.4 O Sistema Orçamentário e a integração entre planejamento e orçamento: PPA, LDO e LOA 1.5 O processo orçamentário: elaboração da proposta orçamentária e discussão, votação e aprovação da Lei do Orçamento 1.6 A participação social nos processos decisórios orçamentários	**04**
Unidade 2	2.1 O Sistema Único de Assistência Social 2.2 Os recursos da Assistência Social no orçamento público brasileiro	**4h30min**
Módulo/Unidade	**Conteúdo**	**Carga horária**
Módulo III	**O Financiamento do SUAS**	
Unidade 1	1.1 O modelo de financiamento dos SUAS 1.2 Atribuições e responsabilidades dos entes federativos quanto ao financiamento dos SUAS	**04**
Unidade 2	2.1 Critérios de partilha e o cofinaciamento do SUAS 2.2 O papel e o funcionamento dos Fundos de Assistência Social: a questão dos fundos paralelos e dos saldos remanescentes 2.3 IGD: o que é, para que serve e como utilizar	**04h30min**
Unidade 3	3.1 IGD: o que é, para que serve e como utilizar	**04**
Avaliação Entrega de certificados Encerramento		**02**

Nota: construção das autoras.

Enfatizou-se, do mesmo modo, a relação do financiamento com os indicadores socioeconômicos dos municípios, despertando-os para a necessidade de estabelecimento de uma articulação entre a alocação de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social para as situações de vulnerabilidades identificadas e o Plano Municipal de Assistência Social. Tal discussão foi conduzida diante da constatação de que muitos municípios mato-grossenses, a exemplo do que acontece em outras regiões do Brasil, sequer conseguem gastar os recursos disponibilizados pelo fundo, constituindo em regra a reprogramação de saldos para o ano seguinte.

Em linhas gerais, esse processo formativo reforçou aspectos fundamentais a serem observados na gestão dos recursos da Assistência Social pelos municípios:

a) aplicação:

- custeio dos benefícios eventuais;
- cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais sob sua gestão;
- atendimento às situações emergenciais;
- execução dos projetos de enfrentamento da pobreza; e
- provimento de infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho de Assistência Social Municipal

b) requisições para o funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS):

- atuação do FMAS como instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento de ações na área de Assistência Social, tendo como base o Plano Plurianual de Assistência Social;

- criação do fundo por uma lei específica, de iniciativa do Prefeito Municipal, e como parte integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo;

- constituição do fundo, nos termos do art. 6º da Lei n. 8.742/93 (BRASIL, 1993), como uma unidade orçamentária, significando que ele elabora seu próprio orçamento dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- integração do fundo à proposta orçamentária do Fundo ao Orçamento Municipal, mas separado e destacado do órgão gestor municipal de Assistência Social, inclusive com suas despesas detalhadas, conforme manda o art. 204 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o art. 30, e parágrafo único da Lei n. 8.742/93 (BRASIL, 1993);

- constituição, em cumprimento ao art. 6º da Lei n. 8.742/93, de gestão, recursos e patrimônio próprios, além de conta bancária diferente da conta corrente como órgão gestor municipal de Assistência Social e da Prefeitura Municipal;

- repasse de recursos, todo mês, pela Prefeitura Municipal, a título de cofinanciamento da Assistência Social, conforme a

Lei n. 8.742/93, art. 15 e art. 30, parágrafo único (BRASIL, 1993). O percentual de repasse deve ser fixado na lei que criar o fundo ou na Lei Orçamentária Anual, conforme arts. 71 e 72 da Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964);

- registro de CNPJ próprio na Receita Federal sob o código 120-1 (Fundos Públicos), na condição de Matriz;
- prestação de contas própria, separada da Prefeitura e do órgão gestor municipal de Assistência Social; e
- nomeação do Secretário Municipal de Assistência Social gestor e ordenador de despesas do fundo.

O cumprimento dessas exigências emprestou maior agilidade na implementação de atividades e projetos e maior visibilidade ao gerenciamento dos recursos, facilitando, assim, o controle social.

Enfatizou-se, igualmente, a apropriação das normativas existentes, como a NOB/SUAS/2012, atualizada por meio da Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012; e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais aprovada pela Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Sem contar, é claro, com as normativas do próprio Fundo Nacional de Assistência Social e todo o marco regulatório do SUAS.

Para melhor acompanhamento por parte das/os cursistas, foi impressos e distribuídos o Caderno de Atividades – exemplar do aluno.

No curso foram contabilizadas duzentas e duas (202) inscrições, tendo possibilitado a capacitação certificada de cento e cinquenta seis (156) profissionais do SUAS. Foram emitidos cento e cinquenta e seis (156) certificados para os/as participantes que obtiveram carga horária igual ou superior a 75% de presença neste curso.

2 A equipe docente e os participantes da formação

A organização, formação e nivelamento de conteúdos da equipe de docentes do CapacitaSUAS da UFMT deu-se por meio da seleção de currículos, reuniões preparatórias semanais, realização de oficinas e participação de formação em Brasília.

Para a seleção e escolha da equipe, considerou-se não apenas a formação e titulação desses profissionais, bem como a experiência deles na área das políticas públicas, com especial relevo à política de Assistência Social.

Em face disso, integraram o corpo docente professores da UFMT, gestores governamentais, técnicos experientes na política, conselheiros e professores de outras unidades de ensino.

Considerações Finais

O Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – Mato Grosso possibilitou o enriquecimento da formação dos/das trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social mediante a sistematização dos conhecimentos adquiridos por esses sujeitos na prática profissional.

O CapacitaSUAS obteve como resultado imediato a capacitação de um total de novecentos e trinta e quatro (934) profissionais do SUAS de todo o Estado.

O projeto viabilizou a articulação entre a teoria e a prática e a disponibilização das informações contidas no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal e de aplicativos da Rede SUAS

como instrumentos de busca de melhorias das políticas públicas e do atendimento ao cidadão e à cidadã mato-grossense.

Foi essa uma experiência de capacitação sem precedentes na história recente do SUAS, e foi inconteste o envolvimento dos participantes – facilitadores, trabalhadores, gestores, coordenadores de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e conselheiros. Estes, porém, em menor número por não terem integrado o público alvo definido pelo programa para aquele momento e sim para outra ocasião.

A relação estabelecida entre a equipe executora e a Coordenação do projeto da SETAS foi profícua e plenamente sintonizada aos objetivos propostos, isso tendo repercutido positivamente nos resultados alcançados.

Por se entender que o projeto se constituía também num espaço de formação ampliada, contou-se, além da equipe docente, com um grupo de bolsistas – estudantes de Serviço Social da UFMT – que, com pleno domínio de informática, participou de todo o processo, desde a preparação à finalização, apoiando cada professor em sala de aula.

Sistematicamente ao final de cada dia de realização dos cursos, toda a equipe (coordenações, docentes e bolsistas) se reunia para avaliar e revisar os procedimentos – quando necessário – e para organizar o dia seguinte.

Garantiu-se o trânsito dos docentes em turmas variadas e permitiu-se a presença de técnicos da área na composição da equipe, isso tendo possibilitado que questões específicas do fazer profissional fossem debatidas, portanto, que o processo de formação perdesse seu caráter estritamente teórico.

A diversificação dos procedimentos didático-pedagógicos foi valiosa para tornar o trabalho mais próximo da realidade dos profissionais, valorizando saberes e práticas e criando novas alternativas de trabalho na perspectiva do fortalecimento do SUAS para a garantia dos direitos socioassistenciais.

Algumas questões foram recorrentes em todos os cursos e em todas as turmas, com destaque para aquelas que encerram demandas cruciais e urgentes a serem consideradas pela gestão em seus três níveis, mas de modo mais pragmático e urgente à estadual e municipal. São as seguintes:

1. maior estruturação das secretarias municipais de Assistência Social com equipes formalizadas por níveis de proteção e peculiaridades das ações, haja vista a totalidade dos municípios mato-grossenses, ao compor suas equipes de referência, as mantenha em um formato mínimo;

2. implantação do serviço de Vigilância Socioassistencial com contração de profissionais específicos para tal fim, devendo os municípios de pequeno porte, majoritários no estado de Mato Grosso, encontrar alternativas para implementar essa ação;

3. formalização dos trabalhadores do SUAS com estabilidade, salários e condições de trabalho adequadas, Plano de Cargas e Salários, concursos e qualificação cujos efeitos imediatos incidam na qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais e do atendimento à população;

4. avanço na definição e planejamento das ações articulando unidades de provisão assistencial e serviços ofertados,

referência e contra referência assentadas na realidade dos territórios;

5. insistir na gestão integrada de serviços e programas de transferência de renda – acesso e acompanhamento;

6. estabelecimento de confluência entre a realidade dos municípios (Vigilância socioassistencial), o planejamento e o financiamento;

7. elaboração dos planos municipais de Assistência Social que reflitam a realidade do município, adequando serviços e programas às necessidades da população;

8. monitoramento das ações assistenciais focalizando-as nas situações de vulnerabilidades identificadas no território;

9. maior articulação entre os níveis de Proteção Social e a rede socioassistencial e entre esta e o sistema de justiça;

10. fortalecimento da intersetorialidade entre as políticas públicas (assistência, saúde, educação) para além das condicionalidades do Programa Bolsa Família;

11. aprimoramento do financiamento do SUAS e maior apropriação pelos municípios dos critérios de partilhas e a execução do orçamento; e

12. promoção de uma relação orgânica entre vigilância socioassistencial e financiamento, convergindo demandas e ofertas, custos e investimentos.

O resultado da avaliação de impacto – instrumento de avaliação exigido pelo MDS revelou satisfação com os conteúdos trabalhados e domínio teórico-metodológico por parte da equipe de docentes, além de questões positivas, como infraestrutura, alimentação, materiais disponíveis etc.

A avaliação final – instrumento elaborado pela equipe docente e coordenação – evidenciou a apreensão pelos cursistas de conteúdos abordados na formação que, com certeza, redundarão na melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população usuária da Assistência Social em Mato Grosso.

Referências

ARRETCHE, Marta. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40. 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. A contrarreforma do Estado brasileiro: projeto e processo. In: **Brasil em Contrarreforma:** Desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008..

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e história. São Paulo:. Bibliografia Básica de Serviço Social. v. 2.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2011:** CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada. Brasília, DF: MDS/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social n. 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social, 2009a.

_____.. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, 2009b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – SUAS**. Brasília, nov. 2004.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRAVO, Maria Inês. O trabalho do Assistente Social nas instâncias públicas de controle democrático no Brasil. In: **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissional. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. et al. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In:. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

JACCOUND, Luciana. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, p. 2016.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan.-abr. 2004.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **As relações entre o Sistema único de Assistência Social – SUAS e o sistema de justiça**. Brasília: Ministério da Justiça/Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL)IPEA, 2015.

MIOTO, Regina Célia Tamaso; SCHÜTZ, Fernanda. **Intersetorialidade na política social:** reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais. 2011. Disponível em: <http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/28.pdf>. Acesso em: 19. ago. 2016.

MONNERAT, Giselle Lavinas; SOUZA, Rosemary Gonçalves. **Intersetorialidade e Políticas Sociais:** um diálogo com a literatura atual. In: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). A Intersetorialidade na Agenda das Políticas Sociais. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

PELLOSO, Luciana Trugillo. **A Política de Assistência Social no Contexto Neoliberal, as Transformações no Trabalho e seus Impactos no Trabalho dos Assistentes Sociais dos CRAS e CREAS de Cuiabá-MT**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Instituto de Ciência Humanas e Sociais (ICHS), Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2012.

PEREIRA. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

_____. Sobre a política de Assistência Social no Brasil. In: PEREIRA, Potyara A. P.; BRAVO, Maria Inês Souza. **Política Social e Democracia**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

REGIMENTO INTERNO. Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Cuiabá, MT: SMASDH/ Prefeitura Municipal de Cuiabá, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de Proteção Social não contributiva: Concepções fundantes. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p.

_____. **A menina Loas:** um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2005.

SOUZA FILHO, R. **Gestão pública e democracia:** A Burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: Intersetorialidade – Dimensão Central na Implementação e nos Resultados do Programa. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014..

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade; e Integração de Políticas Sociais. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**.. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p. 77-103.

A experiência da Gestão Estadual na execução do CapacitaSUAS em Mato Grosso

Leícy Lucas de Miranda Vitorio[1]

Luciana Trugillo Pelloso[2]

Sue Ellen Ferreira Modesto Rey de Figueiredo[3]

Desde a instalação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todo o território brasileiro, a política de Assistência Social tem protagonizado nas últimas décadas grandes mudanças e inovações em sua gestão, representando um significativo avanço para a concretização da Assistência Social nos estados e municípios como política verdadeiramente pública, considerando tanto o seu caráter organizativo, quanto as atribuições estabelecidas para as três esferas de governo.

Recorrendo a Mota (2010), verifica-se que o SUAS viabilizou a normatização, a organização, a racionalização e a padronização dos serviços, bem como a superação da cultura assistencialista do país, pautada no patrimonialismo e na caridade, firmando parâmetros técnicos e de profissionalização em sua execução.

1 Analista de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social de Mato Grosso (SETAS/MT), Assistente Social e mestra em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso.

2 Analista de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social de Mato Grosso (SETAS/MT), Assistente Social e mestra em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso.

3 Analista de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social de Mato Grosso (SETAS/MT), Psicóloga e doutora em Oncologia pela Fundação Antônio Prudente, Hospital A. C. Camargo.

A nova direção acenada pelo sistema em relação aos que fazem essa política é ímpar, uma vez que por muitos anos a responsabilidade pela gestão e operacionalização do trabalho foi posta à margem, em especial quanto à composição de uma equipe que pudesse assumi-la, e ficou à mercê de profissionais advindos de outras políticas públicas, por exemplo, da saúde e educação. Sobre o assunto, Silveira (2011, p. 18) esclarece:

> [...] o cenário da gestão do trabalho na assistência social é, em parte, justificado pela forma como as políticas públicas foram implementadas no Brasil, especialmente pela incidência da programática neoliberal na década de 1990, resultando em restrição de direitos e redução da presença estatal, além do mero descolamento de responsabilidades entre as esferas de governo, levando a uma espécie de pragmatismo federalista.

Esse cenário só foi alterado, ao menos em termos normativos, pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (NOBRH/SUAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006). Nessa perspectiva,

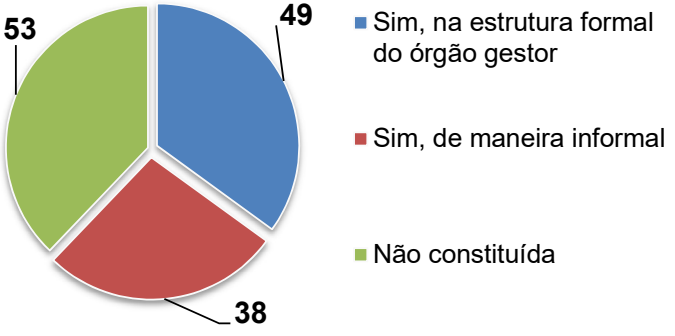
> [...] a efetivação da NOB-RH/SUAS representa a possibilidade da superação das práticas e concepções que associam a assistência social ao campo do improviso, do voluntariado e da desprofissionalização, aponta-se também os desafios por seu conteúdo contrapor-se a lógica político-econômica da flexibilização e precarização dos vínculos empregatícios. (COUTO, 2010, p. 235).

Na NOB/SUAS aprovada via Resolução CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), a implementação da gestão do trabalho e a educação permanente na Assistência Social se apresenta

como um dos objetivos do SUAS sob a responsabilidade comum de todos os entes. Nessa norma, a gestão do trabalho ganha capítulo exclusivo, compreendendo o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo trabalhista institucional. Assim, cada ente federativo deve instituir ou designar, em sua estrutura administrativa, um setor ou equipe responsável pela gestão do trabalho no âmbito do SUAS, e as despesas que envolvem a gestão devem estar expressas no orçamento e no financiamento da política de Assistência Social.

Contudo, mesmo com tais avanços normativos, a realidade ainda presente em Mato Grosso, em âmbito municipal, revela uma gestão do trabalho do SUAS ainda em processo de reestruturação, como demonstrado pelos dados do Censo SUAS[4] 2014 (BRASIL, 2014) no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Áreas de Gestão do Trabalho como subdivisão administrativa na estrutura do Órgão Gestor



Fonte: Brasil (2014).

4 O Censo Suas é uma ferramenta de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de Assistência Social. O levantamento é realizado anualmente desde 2007 por meio de uma ação integrada entre a SNAS e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

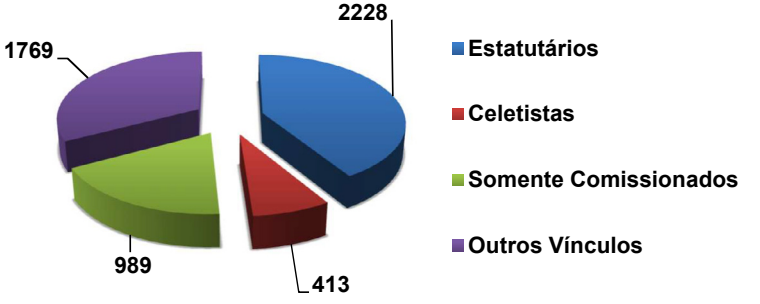
O estado de Mato Grosso é formado pela união de 141 municípios, dos quais, como é possível observar no Gráfico 1, 38% não possuem a área da gestão do trabalho constituída na estrutura do órgão gestor de Assistência Social e 27% a possuem, mas de maneira informal.

A própria gestão do SUAS em Mato Grosso não apresenta essa estrutura, sendo as funções de Vigilância Socioassistencial, por exemplo, informalmente. A Gestão do Trabalho também não possui estrutura administrativa exclusiva, ainda que exista exclusividade normativa para o planejamento e organização das ações relativas aos/às trabalhadores/as do SUAS.

A Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social de Mato Grosso (SETAS-MT) dispõe atualmente de apenas uma equipe de referência para as ações referentes à Educação Permanente, um dos elementos constitutivos da gestão do trabalho no SUAS, aquela tendo surgida da necessidade de execução do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS).

Acerca do vínculo de trabalho dos trabalhadores/as com o sistema, observemos:

Gráfico 2 – Vínculo de trabalho com o SUAS



Fonte: Brasil (2014).

Como expresso no Gráfico 2, num universo de 5.399 (cinco mil trezentos e noventa e nove) trabalhadores/as do SUAS, em 2014, a soma do número de vínculos celetistas, somente comissionados, com o de outros vínculos[5] indica que mais da metade desses trabalhadores/as não possuem vínculo permanente, lógica que contraria a política de recursos humanos do SUAS, haja vista a fragilidade desses vínculos profissionais refletir diretamente na qualidade e continuidade da oferta dos serviços socioassistenciais.

Carvalho e Silveira (2011, p. 166) acrescentam que o "[...] avanço e consolidação da Política de Assistência Social implica que os trabalhadores alcancem sua dignidade no trabalho, superando a precarização, em diferentes nuances nas metamorfoses do mundo do trabalho.".

Entre os elementos que conferem sustentação à gestão do sistema, a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) tem sido reconhecida como uma das grandes estratégias para o fortalecimento e busca pela qualidade dos espaços de trabalho, bem como dos serviços oferecidos aos usuários do sistema. Aprovada por meio da Resolução CNAS n. 04, de 13 de março de 2013 (BRASIL, a2013), seu objetivo principal é garantir no âmbito do SUAS a cultura da Educação Permanente, estabelecendo diretrizes e princípios, bem como mecanismos e instrumentos institucionais necessários a sua operacionalização e efetivação.

A PNEP/SUAS apresenta como um grande mote para a disseminação e formação do conhecimento o CapacitaSUAS, mais uma

5 De acordo com o Manual da Gestão Municipal do Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2014), na modalidade "outros vínculos" estão inseridos os trabalhadores de empresas/cooperativas/entidades prestadoras de serviços, voluntários, servidor temporário, servidor sem vínculo, servidor terceirizado e outro vínculo não permanente com o SUAS.

estratégia criada para apoiar os estados e o Distrito Federal na execução dos planos estaduais de capacitação, visando o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais.

1 Educação Permanente em Mato Grosso: os caminhos do CapacitaSUAS

É inegável a velocidade com que as inovações e desafios surgem para a gestão e operacionalização do SUAS, exigindo novos e qualificados conhecimentos e saberes, o que torna a capacitação e a formação ferramentas inseparáveis na vida cotidiana dos trabalhadores do sistema.

Com base nisso, iniciou-se em 2011 o desenho da versão preliminar da Política Nacional de Capacitação do SUAS, tendo por norte a implementação e unificação dos planos estaduais e do Distrito Federal com responsabilidades compartilhadas. Nesse contexto, os percursos formativos levariam em conta os conteúdos acumulados e validados no SUAS e as particularidades territoriais, adotando estratégias pedagógicas por meio das quais se tornaria possível o desenvolvimento de competências e habilidades de gestão e de atendimento, bem como a plena expansão das capacidades profissionais como protagonismo político (BRASIL, 2011, p. 13).

Após diversos estudos e debates, aprovou-se em 2013 a já referida PNEP/SUAS, que recebeu *status* de política pública cujos princípios e diretrizes garantem a instituição da perspectiva político-pedagógica fundada na educação permanente.

Nesse âmbito, o conjunto de atividades, procedimentos e processos relacionados ao planejamento, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do conjunto de ações finalísticas exigem a mobilização de novos saberes e competências e uma atualização permanente, impondo, ao mesmo tempo, a necessidade de um trabalho combinado e qualificado e de uma grande variedade de profissionais, que possuam distintos graus de formação escolar e atuem nas três esferas de governo (BRASIL, 2013, p. 09).

A implantação do SUAS estabeleceu novas formas de gestão e novas formas de regulação do trabalho, além da ampliação do número de trabalhadores cuja estabilidade funcional é condição primordial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação (*COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2010, p. 59-60*).

Entendendo a Gestão do Trabalho como um dos eixos estruturantes do desse sistema único, torna-se imprescindível investir na qualificação dos recursos humanos e na ampliação da capacidade de gestão dos trabalhadores dos serviços e benefícios socioassistenciais, reafirmada pela NOBRH/SUAS (BRASIL, 1993). Com isso, em face da necessidade de determinação e desenvolvimento de competências e capacidades específicas requeridas para a melhoria continuada da gestão do SUAS e da oferta e provimento dos serviços socioassistenciais, instituiu-se o CapacitaSUAS.

O programa, regulamentado por meio da Resolução CNAS n. 08/2012 (BRASIL, 2012), alterada pela Resolução CNAS n. 28, de 14 de outubro de 2014 (BRASIL, 2014), tem o objetivo principal de contribuir para o aprimoramento tanto das capacidades e competências das funções de gestão – provimento de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda– quanto do exercício de controle social, mediante

o apoio aos estados e ao DF em seus planos de capacitação. Ainda em relação a sua regulamentação, temos a Resolução n. 01, de 29 de fevereiro de 2012, aprovada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a qual pactuou prazos, procedimentos e critérios para a adesão dos estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento do CapacitaSUAS.

Conforme a Resolução CNAS n. 28/2014, a arquitetura de monitoramento e a avaliação do programa considera suas características de execução descentralizada em todo o território nacional e a presença de atores variados com diferentes responsabilidades no processo. As atividades de monitoramento ocorrem como um acompanhamento do programa que é próprio da atividade de gestão. Nesse sentido, as ações empreendidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o monitoramento do programa podem ser assim sintetizadas: a) acompanhamento sistemático da fase de execução em cada ente federado e, b) registro no Sistema de Gestão Estratégica (SIGE) e no Sistema de Monitoramento Acadêmico (SIMA).

Dentre os requisitos estabelecidos para a execução do CapacitaSUAS, os estados e o Distrito Federal tiveram que apresentar um Plano Estadual de Capacitação do SUAS (PEC/SUAS), elaborado com base nos dados do Censo SUAS anual.

Diante da nova orientação, equipe técnica da Secretaria Adjunta de Assistência Social da SETAS-MT elaborou a PEC/SUAS em parceria com docentes do Departamento do Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). O plano foi pactuado na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), via Resolução n. 11, de 18 de abril de 2012, tendo sido aprovado posteriormente pelo Conselho Estadual de Assistência Social de Mato Grosso (CEAS-MT), mediante a Resolução n. 17, de 08 de maio de 2012 (BRASIL, 2012).

O Plano Estadual de Capacitação dos Trabalhadores do SUAS sinalizou o início de um novo processo de aperfeiçoamento do sistema valorizando seus trabalhadores. E, dessa forma, permitiu que os programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais se tornassem amplos e eficazes, chegando às famílias e usuários com melhor qualidade (MATO GROSSO, 2012).

Diante do atendimento dos pré-requisitos definidos nas resoluções e legislações vigentes, em maio de 2012, a SETAS aceitou o cofinanciamento federal, por meio de um Termo de Aceite e da indicação do número de vagas/metas pactuadas para o exercício 2012/2013. Em seguida, submeteu ao MDS a aprovação do aceite de cofinanciamento do CapacitaSUAS pelo CEAS, bem como orientou os membros do conselho no preenchimento eletrônico disponibilizado pelo MDS, no período de 01 a 11 de junho de 2012.

Em relação à execução dos cursos do programa, o ministério criou a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS), dispondo para aquele primeiro a Portaria n. 142, de 05 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), e para esta última a Portaria n. 145, de 10 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), por meio da qual instituiu o Comitê Técnico de Credenciamento de Instituições de Ensino Superior (IES). Com os avisos de chamada pública de números 01/2012 (BRASIL, 2012) e 02/2012 (BRASIL, 2012), iniciou-se o credenciamento das IES conforme os critérios de ilegibilidade estabelecidos naquelas duas portarias, n.142 e 145. Em agosto de 2012, foi publicado o resultado final da composição da rede de capacitação para execução do CapacitaSUAS, totalizando 101 credenciamentos deferidos e 29 indeferidos.

A partir disso, os estados foram autorizados pelo MDS a realizar os devidos processos licitatórios das Instituições de Ensino Superior credenciadas à RENEP/SUAS, segundo o Termo de Aceite.

Em Mato Grosso, a primeira etapa da execução do CapacitaSUAS – exercício de 2012 – só veio a acontecer em 2014, apesar de ter ocorrido processo licitatório em 2013, mas sem êxito. Esse atraso ocasionou no início certo desconforto, pois os gestores que acompanharam todo o processo de elaboração e aprovação da política estadual já não estavam mais presentes na gestão do sistema, e essa ausência demandou maiores esforços por parte da gestão estadual em mobilizar e sensibilizar os gestores e trabalhadores quanto à necessidade e importância da participação nos cursos oferecidos.

Como indicado em Termo de Aceite e no Sistema Eletrônico do MDS, disponibilizaram-se 1005 (mil e cinco) vagas para esse primeiro exercício, meta que havia sido estabelecida em função da proporção do número de trabalhadores do SUAS em Mato Grosso apontado nos dados do Censo SUAS 2011.

Diante disso, as vagas foram distribuídas entre os 141 municípios. O público-alvo foi definido com base no perfil indicado pela Coordenação do CapacitaSUAS, que informou também a quantidade de unidades públicas de Assistência Social existentes em Mato Grosso, a saber: 174 (cento e setenta e quatro) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 43 (quarenta e três) Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e 64 (sessenta e quatro) equipes volantes, totalizando 1.005 (mil e cinco) vagas, conforme distribuição na tabela a seguir.

Tabela 1 – Distribuição de vagas nos cursos do CapacitaSUAS em Mato Grosso

Curso	**Distribuição de vagas**
Curso 1 – Introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS	490
Curso 2 – Atualização em indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS	374
Curso 3 – Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do Sistema **Único de Assistência Social**	141
TOTAL	**1.005**

Fonte: Relatório Final – CapacitaSUAS 2012-

Para garantir a continuidade e a melhoria da qualidade dos serviços, a PNEP/SUAS estabeleceu critérios de participação nos diferentes tipos de ações de capacitação e formação a serem ofertadas. Desse modo, exigiu-se que se desse preferência aos servidores efetivos com perfil correspondente ao definido para o curso, de acordo com o Projeto Pedagógico. Em Mato Grosso, a distribuição seguiu as orientações postas.

Tabela 2 – Perfil dos participantes por curso

Curso	**Público-alvo**
Curso de introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS	Técnico de CRAS e CREAS, equipes volantes e coordenador de CRAS e CREAS
Curso de atualização em indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS	Técnico de CRAS e CREAS, gestores municipais de Assistência Social, gestor estadual e técnicos estaduais
Curso de atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do Sistema Único de Assistência Social	Técnico do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e/ou ordenador de despesas

Fonte: Relatório Final – CapacitaSUAS 2012

Em face da necessidade e do interesse em ofertar os cursos previstos no programa e ante a exiguidade de tempo, a SETAS realizou em dezembro de 2013 novo um processo licitatório que resultou na contratação de uma instituição de ensino devidamente credenciada na RENEP/SUAS, sob a já citada Portaria n. 145, de 10 de julho de 2012, prevista nos avisos de chamada n. 01 e 02 de 2012 do MDS.

Teve início, então, uma verdadeira corrida para a mobilização e a sensibilização de todos os/as gestores/as e os/as trabalhadore/as do SUAS, distribuídos pelos 141 municípios do mato-grossenses.

Ao implementar essa iniciativa, o Estado retomou e renovou o curso do entendimento da Assistência Social, que passou a ser reconhecida como direito que destaca seus trabalhadores não como viabilizadores de programas, projetos, serviços e benefícios, mas como viabilizadores de direitos (COUTO, 1999).

2 Uma análise da operacionalização dos cursos do CapacitaSUAS em Mato Grosso

Neste tópico apresentamos os resultados obtidos na execução do CapacitaSUAS em Mato Grosso. Os dados foram organizados a partir dos formulários de inscrição, de avaliação de reações e controle de presença, aplicados aos trabalhadores e gestores participantes dos cursos ofertados no ano de 2012, porém executados no período de 31/03 a 23/05 de 2014.

Disponibilizamos a seguir a Tabela 3 na qual se reúnem as informações acerca da quantidade de municípios e trabalhadores participantes por curso ofertado:

Tabela 3 – Caracterização da oferta do CapacitaSUAS 2012 em Mato Grosso

Curso ofertado	Período de realização	Meta por curso	N. de mun. Participantes	N. de inscritos	N. de participantes sem certificação	N. de ausentes	N. de participantes com certificação
Curso 01	31/03 a 04/04/14	490	136	493	01	45	447
Curso 02	Etapa 1 07/04 a 11/04/14 Etapa 2 22/04 a 26/04/14	374	134	373	02	62	309
Curso 03	19/05 a 23/05/14	141	115	202	11	35	158
Total		**1005**	**141 municípios no Estado**	**1068**	**14**	**142**	**914**
% de cobertura		**100%**	**91%**	**106%**	**1%**	**14%**	**91%**

Fonte: Relatório Final – CapacitaSUAS 2012.

Como se observa na referida tabela, o estado de Mato Grosso atingiu a meta de 91% de trabalhadores certificados e, apesar de não ter conseguido a participação de todos os municípios em cada curso, todos os 141 se fizerem representar em pelo menos um deles mediante os seus trabalhadores.

A avaliação e monitoramento dos cursos como previsto na Resolução CNAS n. 28/2014, podem ser assim caracterizados: a) construção de instrumento próprio de monitoramento para execução presencial dos cursos, contemplando basicamente a infraestrutura local, ou seja, as condições físicas das salas de aula, acessibilidade, alimentação, alojamentos, dentre outros; b) aspectos pedagógicos: respeito à matriz pedagógica acordada, dialogicidade, atividades pedagógicas desenvolvidas, favorecimento da aprendizagem significativa; c) visitas técnicas de monitoramento para aplicação do instrumento; e, d) elaboração e sistematização de relatórios de monitoramento.

Sendo assim, para efeito de análise, procede-se neste texto à sistematização das respostas obtidas com a aplicação de dois formulários

de avaliação, utilizando ferramentas padronizadas de coleta de dados e informação enviado pelo MDS, como o relatório de avaliação de reação, que mede o grau de satisfação dos cursistas, e o relatório de acompanhamento técnico do CapacitaSUAS, que reflete o posicionamento e a avaliação da coordenação estadual do programa. Em Mato Grosso, portanto, os relatórios de acompanhamento técnico foram preenchidos tanto pela equipe responsável pelo programa no Estado, quanto por técnicos estaduais (indicados pela equipe estadual) que participaram dos cursos.

O Curso I – Introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS e Implementação das ações do Plano Brasil Sem Miséria aconteceu no período de 31 de março a 04 de abril de 2014, contando com a participação de 493 (100%) inscritos, dos quais, 447 (90,6%) receberam a certificação por terem cumprido os requisitos estabelecidos, em especial, 75% de presença. Para atendimento desse público e desse expressivo número de vagas, dividiram-se os participantes em 12 (doze) turmas, por sua vez distribuídas em dois locais distintos.

Nos dados obtidos a partir respostas dos 416 (quatrocentos e dezesseis) cursistas ao Formulário de Avaliação de Reação, tem-se que, para a maioria deles, a relevância dos conteúdos abordados no Curso I atingiu o conceito Bom (12,8%), e sua atuação profissional, Excelente (83,9%). Esses dados demonstram a relevância dos conhecimentos adquiridos no curso para auxiliá-los na melhoria da execução dos serviços socioassistenciais.

As oficinas de aprendizagem, dentre outras funções, como metodologias de aprendizagem para viabilização do conhecimento, tinham o objetivo principal de promover uma experiência que articulasse a teoria com a prática vivenciada pelos participantes. Quanto a esse aspecto, a

maioria considerou que as oficinas cumpriram seu intento, classificando como Bom (16,6%) e Excelente (79,8%) o grau de importância da sua realização para um melhor aproveitamento do conteúdo abordado.

A capacidade dos professores para estimular a troca de experiência profissional entre os participantes mostrou-se adequada em todos os módulos, sinalizando a confiabilidade deles em ministrar os conteúdos abordados.As avaliações relativas a esse quesito enquadraram-se nas categorias Bom e Excelente.

Com base na avaliação realizada por cinco técnicos da equipe estadual que participou do Curso I, verifica-se uma satisfação de 100% em relação às oficinas de aprendizagem, reforçando a avaliação sob o ponto de vista dos cursistas.

O Curso II – Atualização em indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil Sem Miséria – resultou na certificação de 309 (82,62%) participantes. Sua realização se deu em duas etapas: a Etapa 1, no período de 07 a 11 de abril de 2014, e a Etapa 2, de 22 a 26 de abril 2014, cada uma contando com cinco turmas.

Na ocasião, 280 (duzentos e oitenta) participantes preencheram o questionário de Avaliação de Reação e, com relação à relevância dos conteúdos abordados no curso para a atuação profissional, eles se expressaram por meio dos conceitos Excelente (75,3%), Bom (23,2%) e Regular (apenas 1,4%). Isso é revelador da necessidade de aprofundamento de conteúdos que possam subsidiar, cotidianamente, a atuação profissional dos trabalhadores da Assistência Social, munindo-os de conhecimentos sobre ferramentas de gestão da informação para a realização de diagnósticos, instrumento de conhecimento e intervenção na realidade.

De acordo com os cursistas, as atividades das oficinas de aprendizagem aconteceram encadeadas com os conteúdos desenvolvidos, quanto ao que os participantes apontaram as classificações Excelente (61,7%), Bom (32,5%) e Regular (4,2%) – os demais não responderam. As são uma importante atividade pedagógica que auxilia os cursistas na materialização dos conteúdos abordados, bem como na troca de experiências entre eles.

Os participantes avaliaram também a capacidade de as oficinas estimularem essa troca de experiências profissionais, atribuindo a esse aspecto os conceitos Excelente (68,7%), Bom (18,7%) e Regular (2,5%) – os demais não opinaram.

Do ponto de vista da gestão estadual, com base no Relatório de Acompanhamento Técnico do CapacitaSUAS, 3 (três) técnicos participaram da avaliação das oficinas, verificando-se a consonância entre suas opiniões e os dados apresentados na Avaliação de Reação dos cursistas. Para os técnicos: a) a maior parte dos alunos participou ativamente; b) houve troca de experiência entre os alunos; c) os alunos puderam estabelecer relações entre a teoria e a experiência de trabalho; d) o professor conseguiu incorporar as ideias, questões e dúvidas trazidas pelos alunos para realizar o fechamento das oficinas; e) os objetivos de aprendizagem do Módulo foram evidenciados e favorecidos pelo trabalho pedagógico desenvolvido; f) o professor conseguiu articular o trabalho das oficinas de aprendizagem com os conteúdos das aulas expositivas. Apenas 1 (um) técnico estadual pontuou que o professor não conseguiu incorporar as ideias trazidas pelos cursistas e que os objetivos de aprendizagem foram evidenciados e favorecidos pelo trabalho pedagógico desenvolvido.

O Curso III – Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS –foi realizado em somente um período, de 19 a 23 de maio de 2014, contando com a participação de 115 (81,5%) municípios e atingindo a meta proposta, qual seja 141 vagas. Isso porque, a partir da desistência de alguns cursistas de determinados municípios, destinou-se mais uma vaga para municípios já inscritos, concedendo aos técnicos da gestão municipal inseridos nessa função a possibilidade de ampliação da participação. Devido a isso, foram certificados 158 (112%) participantes. Dentre os cursistas, registrou-se a participação de ordenadores de despesas, contadores, controlador interno, técnico contábil e secretários municipais de finanças.

Por meio das respostas aos 135 (centro e trinta e cinco) questionários da Avaliação de Reação sobre o item referente à relevância dos conteúdos abordados no curso para a atuação profissional, tem-se que a maioria dos respondentes se concentrou nos conceitos Bom (36,3%) e Excelente (54,1%), tendo os demais classificado o aspecto em Ruim (2,2%) e Regular (7,4%). Sobre este fato, apesar de associado a uma porcentagem pequena de participantes se comparada à do total, é necessário refletir a respeito dos conteúdos abordados no curso como uma possibilidade de propiciar a melhoria dos trabalhos realizados junto com os cursistas.

Quanto às oficinas de aprendizagem realizadas, nota-se um bom aproveitamento por parte da maioria dos participantes, que as avaliou com os conceitos Bom (33,3%) e Excelente (55,6%).

Sobre a capacidade de as oficinas estimularem a troca de experiências profissionais entre os participantes, obteve-se uma boa avaliação em todos os módulos, fato confirmado com os dados da avaliação, majoritariamente concentrada nos conceitos Bom e Excelente

– uma parcela não se manifestou diante dessa questão nos três módulos, respondendo apenas em um deles de maneira generalizada.

Com base na avaliação realizada pelo técnico estadual no Curso III, foi total (100%) a satisfação dos cursistas em relação às oficinas de aprendizagem, justificando que estas permitiram aos alunos relacionarem a teoria explanada com sua experiência cotidiana como trabalhador do SUAS.

Considerações Finais

A execução do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social em Mato Grosso possibilitou a capacitação de trabalhadores e gestores do SUAS dos 141 municípios do Estado, garantindo a oferta de formação permanente e a qualificação dos serviços ofertados. O conjunto de capacitações desenvolvidas pelo CapacitaSUAS trouxe à tona alguns desafios inscritos no âmbito da Assistência Social e de seus trabalhadores no campo de atuação profissional. A implantação dessa perspectiva de educação permanente é fruto do reconhecimento da centralidade dos processos de trabalho e das práticas profissionais, exigindo equipes completas e efetivadas via concursos públicos específicos para a área de Assistência Social, sobretudo em âmbito municipal, bem como – e mais ainda –da estruturação dos Planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS).

Vale destaque aqui o desafio de garantir a necessária liberação dos trabalhadores para participarem de eventos que contribuirão para a sua formação continuada. A esse aspecto some-se o desafio de sensibilizar gestores da Assistência Social para incluir no Plano Plurianual (PPA) e no Plano de Trabalho Anual (PTA) recursos destinados à gestão do

trabalho, tendo em vista a importância da participação dos trabalhadores nos cursos do CapacitaSUAS, seminários, dentre outros eventos.

De modo geral, o programa desenvolvido em Mato Grosso demonstrou ser grande catalisador de informações e de diversas demandas que surgem no cotidiano profissional dos trabalhadores do SUAS e exigem intervenções estratégicas do Estado, cabendo à gestão estadual lançar um olhar atento às realidades expressas e viabilizar respostas concretas às necessidades dos trabalhadores e usuários do SUAS.

Em âmbito estadual, é importante ressaltar a acuidade tanto por parte do gestor quanto dos técnicos na implementação desse empreendimento. Porém, convém apontar para sua efetivação a necessidade de reordenamento do órgão gestor da Assistência Social, visto que a área de Gestão do Trabalho e Educação Permanente ainda não está institucionalizada nessa secretaria, contando somente com uma equipe de referência.

O conhecimento produzido durante a execução do programa, não se esgota com o término dos cursos, e requer incentivos a sua continuidade e sistematização, com isso fomentando pesquisas e a produção de mais conhecimentos. Nesse contexto, observou-se, durante a realização das capacitações, que os debates entre os cursistas mediado pelos docentes enriqueceram a proposta pedagógica embasada no processo de ensino-aprendizagem, ou seja, a informação adquirida transformada em conhecimento.

Ainda, a análise das Avaliações de Reação aplicadas ao final de cada curso e do Relatório de Acompanhamento Técnico revelaram significativo índice de satisfação por parte dos cursistas e da equipe

técnica estadual em relação a quesitos como infraestrutura, desempenho dos professores e mobilização.

De maneira geral, a realização do CapacitaSUAS em Mato Grosso deve ser considerada uma conquista de todos os trabalhadores do SUAS que almejam a efetivação da política pública de direito Assistência Social, o instrumento que constrói o conhecimento e potencializa o provimento dos serviços socioassistenciais e o gerenciamento do Sistema Único de Assistência Social.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília, 2013.

_____. _____. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília, 2012.

_____. _____. **Política Nacional de Capacitação do SUAS** Versão preliminar. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. _____. **NOB-RH**. Versão anotada e comentada. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

_____. _____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

MATO GROSSO. Plano Estadual de Capacitação dos Trabalhadores do SUAS. SETAS/MT, 2012.

MOTA, A. E. **O Mito da Assistência Social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do Trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária. Brasília, DF: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

É preciso ocupar espaço: fundo público, orçamento público e o financiamento da Assistência Social em Mato Grosso*

Lucineia Soares da Silva[1]

No debate sobre a temática do Orçamento Público há uma enorme correlação de forças entre as classes sociais, o que, segundo o professor Chico Oliveira, resultará na garantia ou não do financiamento às políticas sociais e posteriormente às condições necessárias para a sua execução. Daí decorre a importância de se fazer presente no seu processo de elaboração e de acompanhar sua implementação.

O autor, analisando a importância e a complexidade do fundo público, o entende como uma forma de tornar pública essa correlação de forças, de dar-lhe existência e de garantir-lhe autossustentação. Esse movimento é capaz de deslocar a luta das classes sociais do setor privado para o setor público, visto que "[...] ele é uma espécie de suma de todas essas transformações, as quais têm que ser renovadas quotidianamente, sob pena de ele perder sua eficácia." (p. 53).

Sem os recursos públicos, o próprio sistema capitalista não teria se constituído como a primeira de acumulação de capital. Entretanto, enquanto nesse momento inicial os recursos provenientes do fundo público eram posteriores ao capital, na atual conjuntura passaram a ser condição anterior, ou *ex-ante* para a acumulação e reprodução do capital e da força de trabalho. Agora, "[...] a per-equação da formação da taxa

* O conteúdo deste artigo é parte integrante da dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Política Social pela UFMT.

[1] Economista, mestre em Política Social e doutoranda em Sociologia pela UFSCAR.

de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível." (OLIVEIRA, 1998, p. 21).

Para a reprodução da força de trabalho, tais recursos, somados aos gastos sociais públicos em geral, tornam-se uma necessidade "[...] estrutural ao capitalismo contemporâneo, e, até prova em contrário, insubstituível." (OLIVEIRA, F. 1998, p. 23).

Oliveira elucida que a criação do fundo público ocorreu no Estado de Bem-Estar, com o Estado assumindo o papel de gestor e alçando o fundo ao *status* de condição fundamental para a acumulação e a reprodução do capital e da força de trabalho.

Todavia, esse atendimento do capital e do trabalho passou de forma contínua pela correlação de forças das classes sociais, às quais o fundo público atendeu apesar de o maior beneficiário ter sido, de fato, o sistema capitalista.

Com a crise fiscal do Estado, assistiu-se a um avanço, ou retorno das ideias liberais e o seguinte estabelecimento da política neoliberal, propondo "enxugar", ou encolher o Estado começando pelos gastos sociais (CHAUI, 1999).

As análises sobre o fundo público incidir sobre aspectos tributários, orçamentários e de gestão. Neste texto, trataremos da questão orçamentária no âmbito estadual, via Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS), entre os anos de 2008 e 2014 com base no indicador que trata da direção dada aos recursos, permitindo-nos identificar, por exemplo, quais funções orçamentárias apresentaram melhores percentuais de execução e qual prioridade foi dada ao SUAS em relação a outras políticas, programas e projetos de governo.

Quanto aos gastos, verifica-se durante todo o período um comportamento instável em seu destino e uma forte concentração na aplicação direta pelo Estado e na participação do setor privado. A transferência de recursos via operação fundo-a-fundo, apesar de representar uma possibilidade de agilizar e flexibilizar o financiamento do SUAS aos municípios, não aconteceu na execução do orçamento da secretaria.

Esses achados confirmam o que Oliveira pondera sobre a necessidade de conduzir a luta além do chão do fábrica e ocupar outros espaços, como os da elaboração, aprovação, monitoramento e avaliação do orçamento público.

1 Orçamento público: uma análise sobre o financiamento e os gastos da Assistência Social em Mato Grosso

Volpe (2007) argumenta que as finanças públicas estão cerceadas pela disputa de classes. Para se conhecer a sociedade, um ponto de partida pode ser o seu sistema tributário, pois a estrutura das suas receitas e despesas demonstra qual classe está sendo protegida, assim como a quem cabe pagar a conta.

Para Oliveira (2009), o orçamento, mais que uma peça técnica, tem um cunho político desde a sua origem, demonstrando as ações a serem atendidas em face do sacrifício realizado pela sociedade ao despender parte da sua renda para financiar o Estado e essas ações.

No Brasil, o Orçamento Público é do tipo misto, pois há interação entre os poderes Executivo e Legislativo. Cabe ao elaborá-lo de acordo com os planos e programas de governo, e ao segundo

confirma-lo, alterá-lo ou rejeitá-lo. É nesse momento de discussão nas "casas das leis" que se detecta nova correlação de forças de classes, resultando na definição de quais setores e classe serão mais ou menos tributado e quais serão os gastos púbicos priorizados (OLIVEIRA, 2009).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece um orçamento público que atue, realmente, como um instrumento de planejamento passível de ser alterado pelo Poder Legislativo e ser monitorado e fiscalizado a partir dos objetivos propostos.

Três instrumentos organizam o processo orçamentário, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todos devendo estar compatibilizados, ou seja, devem trazer ações sintonizadas com os objetivos a serem alcançados ao final de quatro anos.

> O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere (BRASIL, 2013, p. 1).

Apesar dos avanços, o processo orçamentário apresentou fragilidades que comprometeram o seu papel de condutor da execução de políticas públicas que levem ao desenvolvimento do país. Como

exemplo, os escândalos e as denúncias de corrupção que culminaram na criação de Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs), como a do Orçamento (anões do orçamento) e, mais recentemente, a das Sanguessugas (máfia das ambulâncias) (OLIVEIRA, 2009).

No entanto, outras ações também foram realizadas com o propósito de aprimorar esse processo, tornando-o o mais próximo da realidade, principalmente em relação à estimativa da receita, transparente e passível de ser acompanhado e fiscalizado, conforme ocorreu com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), mesmo que partes dessa iniciativa atendessem aos ideários neoliberais (OLIVEIRA, 2009).

Assim, é pelo orçamento que podemos identificar se a política social está sendo priorizada ou não pelo Estado e se as normativas que definem seu financiamento estão sendo cumpridas. Porém, não há como analisar o fundo e o orçamento públicos sem discutirmos o pacto federativo e as implicações no financiamento das políticas públicas.

A saída de para um país quase unitário, característico da Ditadura militar, em que a centralidade na União ocorreu pela destituição da autonomia política dos estados, das capitais e de mais de 150 cidades de médio e grande portes, pela centralidade fiscal que restringiu a execução dos gastos pelos estados e municípios, isso trouxe consequências para a descentralização das políticas sociais mesmo depois da redemocratização do país (ARRETCHE, 2000).

Na Ditadura, as iniciativas administrativas e financeiras eram centralizadas na União, ocasionando a formação de uma cultura de subordinação dos estados e municípios à esfera federal, os quais

se tornaram mera expansão do Estado Nacional, sem poder de planejamento local (ARRETCHE, 2000).

Entre as políticas construídas de forma centralizada, característica do regime autoritário, figurava a Rede de Proteção Social, cujo objetivo "[...] mostrar serviços para justificar sua ação interventora; encobrir a dureza do regime de exceção e; distribuir bens e serviços para não distribuir poder." (PEREIRA, 2002, p. 126).

As reformas instituídas nesse período abrangeram todo o aparelho institucional do Estado, compreendendo as áreas financeira, administrativa e fiscal, e foram instrumentos para a consolidação do movimento de centralização na esfera federal.

Eis o contexto das políticas sociais no Brasil à época:

> A centralidade do processo decisório das políticas sociais no Executivo federal materializou-se na criação de complexas agências burocráticas federais, portadoras de expressivos recursos de poder, que passaram a formular, implementar e gerir políticas setoriais de corte nacional e a controlar fundos financeiros de magnitude considerável. (FAGNANI, 2005, p. 30).

Os Estados e municípios trabalhavam, basicamente, na busca por recursos federais por meio da elaboração de projetos, que deveriam estar alinhados às políticas nacionais propostas e descritas nas normativas publicadas (MEDEIROS, 1986).

Porém, observando as normativas posteriores à Constituição Federal de 1988, podemos identificar na atualidade aquelas mesmas práticas nas políticas sociais a serem descentralizadas dos entes

federados, agora detentores da autoridade soberana sobre o próprio território.

A transição para o Estado democrático, a descentralização fiscal e a realização de eleições diretas retiraram do Governo Federal o poder de indicar governadores e prefeitos. Ademais, estabeleceu-se uma nova relação intergovernamental entre os entes federados, marcada pela independência e autonomia, incluindo os municípios na categoria de novos atores, ou melhor, novos entes federados (ARRETCHE, 2000).

No novo cenário político, a gestão sobre as políticas sociais foi alterada, principalmente se comparada ao modelo centralizador e verticalizado praticado no Regime militar. Arreche (2000, p. 47) esclarece que, agora, "Estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal.".

A autora realiza uma análise importante sobre a complexidade na realização do processo de descentralização em um país com tantas desigualdades como o Brasil. Implantar uma política social em todo o território brasileiro demanda muito recursos, principalmente se ela tiver por princípio a universalidade, como é o caso do SUAS, indicando a não efetivação dessa proteção social.

O Brasil é um país de dimensões continentais marcado por diferenças culturais, sociais e econômicas que redundam em desigualdades sociais e regionais, além de contar, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(2006), com 71% dos municípios de até 20 mil habitantes com base administrativa, técnica e fiscal fracas. Portanto, para que ocorra uma descentralização efetiva e com qualidade nas políticas sociais brasileiras, são necessárias estratégias

de indução que comportem "[...] recursos financeiros, políticos e administrativos – para implementar políticas cujo desenho institucional obtenha a adesão dos demais níveis de governo." (ARRETCHE, 2000, p. 74).

Assim, o financiamento do SUAS apresenta característica tripartite, ou seja, envolve a União, os estados e os municípios, de sorte que principalmente estes últimos possam aderir às políticas e programas, com isso diminuindo os custos de implantação e implementação.

A redução nos gastos com a implantação das ações e serviços depende dos incentivos, que pode com isso apoiar o processo de descentralização dos Estados e, especialmente, dos municípios.

A primeira normativa que orienta o financiamento da Assistência Social está definida pela Constituição Federal em artigos como estes:

> ART. 30, VII – Aos Municípios compete... prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população"; "ART.194. A seguridade social compreende 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. ... com base nos seguintes objetivos... VI - diversidade da base de financiamento; Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais. (CARVALHO, 2005, p. 8).

Após a Constituição Federal de 1988, para atender ao conceito de seguridade social, ou seja, a ampliação da rede de proteção social

por meio do estabelecimento de políticas públicas para a saúde, a Assistência Social e a previdência, expandiu-se o financiamento, nisso incluindo impostos e contribuições específicas como fonte de recursos (SALVADOR, 2010).

Todavia, as ações não cumpriram ou não foram suficientes para a concretização de uma rede de proteção social, e a restrição do financiamento dessas políticas foi um ponto importante, pois refletiu o mando neoliberal que culminou na contrarreforma do Estado.

Deu-se início ao processo de regulamentação da política por meio de leis, decretos e portarias que levaram à implantação da Assistência Social em todo o território brasileiro.

A primeira delas foi a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993), dispondo sobre a organização da Assistência Social e tornando o financiamento atribuição de cada ente federado; aos estados, dentre outras funções, o financiamento seja dos auxílios, programas e projetos, seja dos consórcios, ou outras estratégias que atendam ao objetivo da lei.

Aliás, é no Capítulo V – Do Financiamento da Assistência Social – que estabelece: a substituição do Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac) pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); o financiamento tripartite e por meio das contribuições sociais previstas no texto constitucional, além de outras receitas do FNAS; a indicação do órgão responsável pela gestão do fundo; e as condições necessárias para o repasse aos municípios, estados e Distrito Federal, entre outras (BRASIL, 2009).

O primeiro decreto regulamentador do fundo foi o de n. 1.605, de 25 de agosto de 1995 (BRASIL, 1995), ao qual se seguiu o 2.529, de

25 de março de 1998 (BRASIL, 1998), e o mais atual, o Decreto 7.788, de 15 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012).

Do primeiro ao último decreto, considerações importantes precisam ser feitas, a primeira delas se referindo ao processo de composição da receita para a Assistência Social. Em termos quantitativos, há no primeiro decreto um rol de 7 fontes de receita para a LOAS, número que no segundo se reduz para 4, sendo as fontes excluídas: doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venham a receber de organismos e entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro; recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal; receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas no forma da lei; e transferência de outros fundos. Já no último decreto, este inclui as seguintes fontes de recursos: receitas provenientes de aluguéis de bens imóveis da União destinados à Assistência Social e outras fontes que vierem a ser instituídas.

Valeria num trabalho futuro analisar qual foi o impacto dessa redução no financiamento da Política Nacional de Assistência Social, considerando a exclusão de receitas importantes, como a contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro, entre outras.

Uma possibilidade seria regulamentar a transferência de recursos do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais e Municipais independente de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere para algumas ações e serviços e, podendo-se, em outros casos, recorrer a outras estratégias.

Essa abertura remete-nos a uma modalidade de transferência já consolidada no Sistema Único de Saúde (SUS), qual seja a transferência fundo a fundo, na qual o gestor transfere do Fundo Nacional para os fundos dos estados e municípios, conforme pactuada nas instâncias gestoras, a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) ou a Comissão Intergestora Bipatite (CIB), e posteriormente a formaliza por meio de uma Portaria do ente financiador.

Essa modalidade de transferência confere maior flexibilidade e autonomia ao ente federado na execução da política. Porém, esta é uma discussão para um segundo momento.

Estabelecido o financiamento do SUAS, procederemos ao orçamento da SETAS, gestora responsável pelo Fundo Estadual de Assistência Social.

As fontes de recursos que financiam a política de Assistência Social no orçamento da secretaria são em sua maioria de origem do Tesouro do Estado, e as fontes com maior participação são o Fundo de Erradicação da Pobreza e Recursos do Tesouro do Estado, ambas representando 56% do financiamento; Outras Transferências da União – Administração Direta participam sobre o total com 26% do financiamento (Quadro 1).

Logo, assim como no SUS, essa participação no financiamento do SUAS se dá pelos estados e municípios e por último pela União. Considerando-se que esta última é a maior detentora do Fundo Público, é preciso discutir o Pacto Federativo no que lhe compete sobre a distribuição desses recursos.

Quadro 1 – Principais fontes de recursos para a Função 08 Assistência Social, período de 2008 a 2014, valor pago, da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS)

COD. DA FONTE	FONTE DE RECURSOS	Valor Orçado	%
172	RECURSOS DESTINADOS AO FUNDO DE ERRADICACAO DA POBREZA	33.611.258,00	37%
100	RECURSOS ORDINARIOS DO TESOURO ESTADUAL	17.156.413,00	19%
169	OUTRAS TRANSFERENCIAS DA UNIAO - ADMINISTRACAO DIRETA	16.484.400,00	18%
171	RECURSOS DESTINADOS AO FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE MATO GROSSO	7.000.000,00	8%
	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	6.986.884,00	8%
268	RECURSOS DE OUTRAS TRANSFERENCIAS DA UNIAO - ADMINISTRACAO INDIRETA	2.256.720,00	2%
261	RECURSOS DE CONVENIOS COM OUTRA ESFERA DE GOVERNO E ENTIDADES NAO GOVERNAM.FIRMADOS PELA ADM. DIRETA	1.680.000,00	2%
268	OUTRAS TRANSFERENCIAS DA UNIAO - ADMINISTRACAO INDIRETA	1.538.164,00	2%
269	CONVENIOS FIRMADOS PELO INSTITUTO DE TERRAS DE MATO GROSSO	1.000.000,00	1%
269	OUTRAS TRANSFERENCIAS DA UNIAO - ADMINISTRACAO DIRETA	1.000.000,00	1%
240	RECURSOS PROPRIOS	683.747,00	1%
268	CONVENIOS FIRMADOS PELO FUNDO ESTADUAL DE SEGURANCA PUBLICA	648.000,00	1%
262	RECURSOS DE CONVENIOS COM OUTRA ESFERA DE GOVERNO E ENTID. NAO GOVERNAM.,FIRMADOS PELA ADM. INDIRETA	492.000,00	1%
212	RECURSOS DA EXPLORACAO DOS SERVICOS PUBLICOS DE LOTERIA	147.851,00	0%
TOTAL		90.656.437,00	100%

Nota: construção da autora.

Antes de discorrermos sobre os gastos da SETAS, centramos o foco na direção macro dos gastos do Estado e verificamos que, pela classificação funcional de atendimento à a área social, os segmentos Educação, Saúde, Segurança Pública, Assistência Social, Previdência Social, Trabalho, Cultura, Direito à Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Desporto e Lazer apresentaram o segundo maior acréscimo de gastos.

De 2003 a 2011, houve uma ampliação 61,01% nas despesas, passando de três bilhões quatrocentos e vinte nove milhões de reais para cinco bilhões e quinhentos e vinte dois milhões de reais (Tabela 11). Se desconsiderarmos a Função Previdência, que representa o pagamento dos inativos e encargos do setor público estatal, essa variação ficou em torno de 61,47%.

Contudo, esse grupo apresenta algumas contradições em áreas importantes para a consolidação da Seguridade Social proposta na Constituição Federal. Das três políticas que integram a seguridade, duas, Saúde e Previdência, apresentaram evolução abaixo do percentual expresso por todo o grupo, obtendoum acréscimo real de 37,40% e 59,89%, respectivamente, naquele período. Já a Assistência Social evidenciou em 2003 uma redução de 74,22% resultando no valor pago de vinte nove milhões e oitocentos e noventa e nove mil reais, montante queem 2011foi reduzido para sete milhões e setecentos e oito mil reais.

Outro importante dado é a baixa execução orçamentária desse grupo, pois em torno de 64,83% do orçamento autorizado final foi efetivamente gasto pelo governo. Se desconsideramos novamente a Função Previdência, já que o pagamento dos inativos é a primeira obrigação na execução das despesas do Estado, assim como a despesa de pessoal e os encargos sociais, vemos que esse percentual reduziu para 57,18%.

O Manual para a elaboração do instrumento que avaliou a execução das Leis Orçamentárias Anuais do Estado, o Relatório de Ação Governamental (RAG) utilizou como ferramenta de análise a "Régua de Parâmetro", metodologia desenvolvida pela Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) para avaliar a eficiência/eficácia dos resultados obtidos pelo Estado durante o exercício (MATO GROSSO, 2011).

Por esse parâmetro de medição, trabalha-se com as seguintes faixas: se a execução ocorre entre 90,01% a 100%, o indicador é ótimo; se atinge a faixa entre 80,01% e 90,00%, ou ainda a faixa entre 110,01% e 120,00%, é Bom; se atinge a faixa entre 60,01% e 80,00%,

ou ainda a faixa entre 120,01% e 140,00%, é Regular; se atinge a faixa entre 40,01% e 60,00%, ou ainda a faixa entre 140,01% e 160,00%, é Deficiente; e se atinge a faixa entre 0% e 40,00%, ou ainda acima de 160,00%, é Altamente Deficiente (MATO GROSSO, 2011).

Portanto, com base no que o Estado estabelece como parâmetro para medir sua eficiência e eficácia, o desempenho do grupo de programas sociais seria classificado como Regular e se retirada a Função Previdência, Deficiente. Consequentemente, o que se havia planejado para ser entregue à sociedade na forma de ações, serviços e produtos ficou aquém do previsto, ainda que houvesse recursos disponíveis para isso.

Dessa forma, o grupo está duplamente prejudicado, isso somado ao fato de que algumas políticas importantes, como as que formam o tripé da Seguridade Social, apresentam evolução abaixo da média do grupo, algumas até com redução no valor pago, a baixa execução dos Projetos e Atividades inviabiliza o alcance dos objetivos e metas propostos.

Das três políticas que integram a Seguridade Social, a Previdência é a que apresenta maior participação na despesa total paga pelo Estado, em média 10,78%, sendo seguida pela Saúde, com 9,38% em média de participação, e, por último, a Assistência Social, com 0,15%. Essa baixa participação da Assistência Social pode ser explicada pela definição dos dois tipos de despesas: obrigatórias e discricionárias.

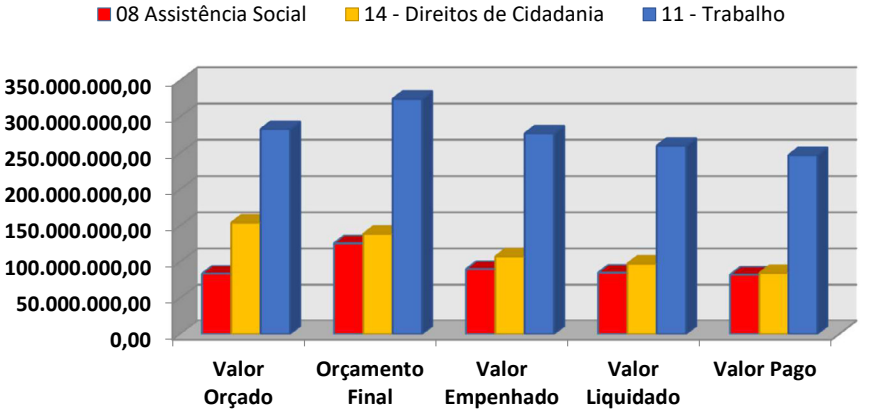
As obrigatórias são aquelas que o Estado não pode deixar de planejar, alocar recursos e executar, como é o caso da folha de pagamento dos servidores ativos e inativos, encargos sociais, dívidas,

transferências constitucionais e legais, precatórios, PIS PASEP etc. Já as discricionárias são aquelas planejadas e que receberão alocação de recursos se houver disponibilidade e se forem prioritárias do governo em exercício, ou seja, estão subordinadas a decisões políticas e à concepção de gestão instrumental, em consonância com o modelo de Estado vigente, nesse caso, o gerencial.

Portanto, a Função Assistência Social é a única que não possui gastos mínimos obrigatórios nos serviços, o que é preocupante, pois os direitos podem deixar de ser garantidos em virtude da não priorização da política e da alocação de recursos no orçamento público (SALVADOR, 2010).

Ao analisarmos a execução do orçamento da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social no período de 2008 a 2014, sem correção IGD-DI, pela classificação funcional, podemos identificar os gastos públicos por área de ação governamental. Nesse processo, a secretaria classificou seu orçamento em diversas funções, sendo estas as que apresentaram maiores recursos alocados: Trabalho com um orçamento inicial de R$ 283,00 milhões de reais; Direitos de Cidadania com orçamento inicial de R$ 154 milhões de reais; e Assistência social com um orçamento inicial de R$ 83 milhões (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Distribuição do orçamento por funções referente à Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social, valor acumulado no período de 2008 a 2014



Nota: construção da autora.

As funções que apresentaram melhor execução, ou valor pago sobre o orçamento final, foram, nesta ordem, Trabalho, Assistência Social e direitos de Cidadania. Isso revela que, apesar do financiamento inferior das demais funções, a execução ficou, no período, em torno de 66%, abaixo das funções Trabalho, com 76%, e Direitos de Cidadania, com 61%.

Ainda analisando a direção macro das despesas da SETAS, agora por modalidade de aplicação, em resposta à pergunta "Qual estratégia para realização da despesa o Estado vai propor para alcançar seus objetivos?", fizemos um recorte no comportamento das principais modalidades de aplicação pelo valor pago e, assim como ocorreu nas demais políticas sociais, a saúde, por exemplo, detectamos um avanço na participação do setor privado na execução do planejamento.

Behring (2008) analisa que a contrarreforma, a partir do ideário neoliberal, propõe para as políticas sociais o tripé privatização, focalização

e descentralização. A direção dos gastos, o que se observa é que a modalidade Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos se sobrepôs às demais modalidades nas transferências aos municípios na maioria dos anos.

Portanto, no que compete ao financiamento tripartite da política, o Estado optou por sua execução direta com base na análise dos recursos pagos diretamente por ele próprio via modalidade 90 – Aplicações Diretas (Tabela 1):

Tabela 1 - Execução por modalidade de aplicação pela Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social, no período de 2008 a 2014, valor pago

Exercício	APLICACOES DIRETAS	TRANSFERENCIAS A INSTITUICOES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS
2008	28.888.436,28	7.295.959,82	2340.162,00
2009	36.131.738,38	7.466.537,27	2019.454,38
2010	42.803.826,97	11.584.097,48	2243.968,00
2011	45.878.527,99	980.594,96	1.760.289,18
2012	49.286.066,59	6.581.919,13	927.526,18
2013	68.669.135,44	6.541.573,30	2044.794,42
2014	58.863.454,67	3.934.177,47	4887.000,00
TOTAL	330.521.186,32	44.384.859,43	16.223.194,16

Nota: construção da autora.

Para a Função Assistência Social, especificamente, o governo decidiu executar o seu planejamento pela modalidade Transferência a Instituições privadas sem fins lucrativos, que em alguns dos anos se sobrepôs inclusive à execução direta pelo Estado (Gráfico 2).

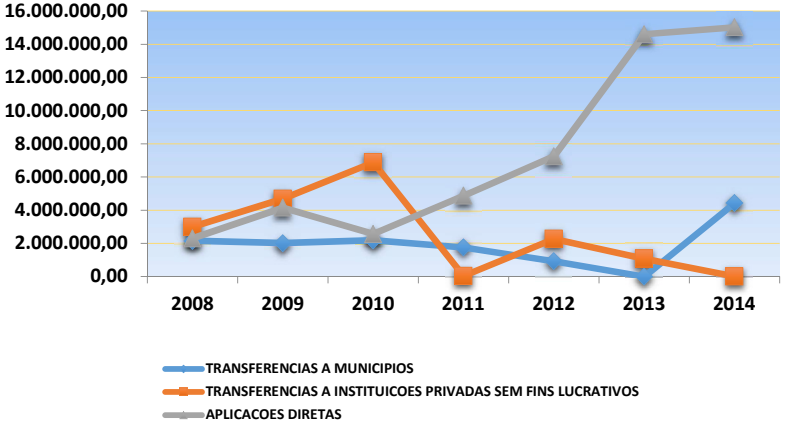
Essa forma de planejamento e execução do orçamento público foi de encontro às propostas apresentadas pelos governadores de Mato Grosso daquele período, os quais estabeleceram em seus Planos de Governo e nos PPAsa meta de intensificar a participação da sociedade civil, via Organizações Sociais (OS), Parcerias Público-Privadas (PPP) e

Organizações da Sociedade Civil para o Interesse Público (OSCIP), na oferta de serviços públicos.

Essa maior participação do privado nada mais foi que a contemplação do proposto nos documentos que respaldaram a contrarreforma do Estado, quais sejam o Plano Diretor da Reforma do Estado e a Reforma Administrativa do Sistema de Saúde, ambos elaborados pelo Ministro Bresser Pereira (1995). Em tais documentos, as políticas sociais de maneira geral passavam a ser um serviço não exclusivo do poder público, podendo ser ofertado pelo mercado e comprado ou ofertado pela administração pública. É o que ocorre hoje no estado de Mato Grosso.

Está posta a prática neoliberal e da contrarreforma pelo estado de Mato Grosso ao aumentar a participação do setor privado no orçamento estadual em detrimento as transferências aos municípios como política pública

Gráfico 2 - Distribuição do orçamento por modalidade de aplicação na Função Assistência Social, na Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social, no período de 2008 a 2014, valor pago



Nota: construção da autora.

Quanto à direção dos gastos, a Assistência Social seguiu o mesmo comportamento dos recursos destinados a Secretaria de Estado de Saúde no processo de financiamento tripartite da Atenção Primária, ou seja, desenhou um cenário instável em relação aos valores transferidos aos municípios.

Ao restringir ou não priorizar o financiamento aos municípios, não contemplamos uma rede de proteção social pública e efetiva e, assim, não alcançamos as metas propostas de cobertura da população nos instrumentos de planejamento do SUAS no Estado.

Mesmo que não fosse a única forma ou método, a análise dos gastos da Assistência Social em Mato Grosso mostrou que este financiamento foi instável e que a sua forma de gestão se deu pela esfera estadual e pelo mercado. A restrição nas fontes de financiamento, o perfil econômico do Estado, as oscilações nos orçamentos iniciais e nos finais autorizados, a baixa execução, a prioridade no setor produtivo, entre outras variáveis, todas essas demonstraram que o caminho tomado, de fato, pela política estadual não conduziu à ampliação da rede de proteção social nos municípios mato-grossenses e, consequentemente, à melhoria na condição e qualidade de vida de seus cidadãos.

Considerações Finais

Ao final da semana de realização do CapacitaSUAS, ficaram evidentes algumas questões, como a necessidade de ampliar a discussão sobre o financiamento do SUAS, a garantia dos recursos estaduais aos municipais e uma forma de transferência de recursos mais flexível e menos "engessada".

Consideramos que o SUAS utiliza consideravelmente alguns conceitos, estratégias, modos de gerir e de decidir do SUS, cujos erros e acertos podem servir de base no processo de aprendizagem por aquela nova política.

Um acerto está na forma de transferir os recursos, via fundo a fundo, com isso saindo da modalidade convênio, que do ponto de vista técnico é burocrático e de difícil execução e prestação de contas e do ponto de vista político deixa de ser instrumento de vontades externas, passando a utilizar critérios equitativos para a distribuição dos recursos.

Um erro do SUS nessa modalidade de transferência está nas centenas de "caixinhas" de financiamento, o que ao final prejudica a execução da política, pois determinados recursos não podem ser gastos em outra área, demandando da secretaria municipal rigidez no controle das aquisições, do pagamento e prestação de contas. Se consideramos o perfil dos nossos municípios, cuja maioria apresenta baixa capacidade institucional, isso é um entrave para o avançar da rede de proteção social.

Então, o financiamento deveria ter como parâmetro o objetivo a ser alcançado pela política, ou seja, o fim deveria ser o norte e não os meios a serem empregados para alcançá-los. A propósito, estes deveriam ficar a cargo do controle externo (procedimentos, legislação etc.); acompanhar e fiscalizar, sob a responsabilidade da União; e acompanhar a qualidade do financiamento, do Estado.

Todavia, no contexto macro do financiamento e dos gastos, é preciso também considerar algumas questões estruturantes dessas políticas no que se refere tanto ao SUS quanto ao SUAS.

Primeiramente sobre a origem do financiamento das políticas públicas no Brasil, o sistema tributário brasileiro onera muito mais a

classe trabalhadora e os mais pobres do que as camadas mais privilegiadas economicamente. Em Mato Grosso, essa característica permanece, uma vez que ambas as políticas são basicamente financiadas por impostos com base de incidência sobre o consumo, sem, porém, distinguir quem consome, logo, tratando desiguais como iguais.

A concentração da fonte de financiamento nesses impostos, mais especificamente em um, o ICMS, fragiliza e torna instável a execução de políticas públicas no Estado.

Outro ponto a ser considerado é a centralidade do financiamento das políticas pela União, resultado de uma articulação intensa na busca pela recentralização da competência de tributar, especialmente pós-1988, voltando a ser a maior detentora do fundo público brasileiro e, consequentemente, a maior financiadora. Entretanto, os números apontaram que em Mato Grosso o financiamento da União foi menor que a do Estado.

Quando analisada a direção desses gastos, verificou-se que a Assistência Social tem pouca representatividade orçamentária na SETAS; das três maiores funções, é a que menos recursos recebe.

No período de 2008 a 2014, a estratégia de execução da política ocorreu por meio das instituições privadas sem fins lucrativos e pela própria secretaria, isso demonstrando que o Estado não priorizou a descentralização das ações e serviços aos municípios, nem o seu financiamento.

Se a direção dada aos gastos não contempla o financiamento dos municípios e se no orçamento da SETAS o financiamento da União está a menor que as fontes do Tesouro do Estado, há que se perguntar quem está financiando, de fato, a assistência social em Mato Grosso.

É preciso um esforço ainda maior por parte do Estado e da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social no enfretamento da questão do financiamento, porém o início pode ser viabilizar a ampliação dos recursos e oportunizar o aperfeiçoamento da gestão municipal da assistência social, já que todas as normativas reforçam nesse ente (município) o caminho para a organização e consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Referências

ARRETCHE, Marta T. S. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 302 p.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 304 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento Brasil – Instrumento de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 20 maio 2013.

BRESSER, Luiz Carlos. LOAS Anotada. Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, mar. 2009. 36 p.

_____. Reforma administrativa do sistema de saúde. Buenos Aires, 25 out. 1995. 10 p. Trabalho apresentado ao Colóquio Técnico prévio à XXV Reunião do Conselho Diretivo do CLAD.

CARVALHO, Gilson. O financiamento público da saúde no bloco de Constitucionalidade. Disponível em: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/ssaude/conselho/i16finanpublico.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2012.

CHAUI, Marilena. Universidade em Liquidação. Revista Eletrônica Folha online. São Paulo, 1999.

FAGNANI, Eduardo. Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. 601 f. Tese (Doutorado em Política)-Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. 605 p.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN). Relatório de Ação Governamental – RAG. Cuiabá: Seplan, 2003-2011.

MEDEIROS, Antonio Carlos. Politics and Intergovernmental Relations in Brazil: 1964-1982. New York; London: Garland Publishing Inc., 1986. 464 p.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009. 325 p.

OLIVEIRA, Francisco de. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. 231 p.

PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. 430 p.

VOLPE, G. C. M. Público, mas nem tanto: Crise, mas nem tanta: sobre fundos públicos e crise (fiscal) do Estado (capitalista). In: ANPED, 30., 2007, Caxambú. Anais eletrônicos... Caxambú, 2007. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3158--Int.pdf>. Acesso em: set 2012.

A Política de Assistência Social em Barra do Bugres/Mato Grosso e processos participativos: posição e condição do usuário

Rafaella Pereira França de Paula

Leana Oliveira Freitas

Este texto traz algumas reflexões acerca da questão central envolvida no desvelamento dos processos de participação dos usuários na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Barra do Bugres Mato Grosso.

Localizada a 160 Km de Cuiabá, capital do Estado e com uma área territorial de 6.066.201 Km², Barra do Bugres possui aproximadamente 31.793 habitantes, dos quais 2.590 em situação de extrema pobreza, sendo 1.558 (60,2%) no meio rural e 1.032 (39,8%) no meio urbano, segundo dados do Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No que se refere aos dados aqui analisados, cumpre destacar que realizamos entrevistas semiestruturadas com trinta (30) usuários que estavam participando dos serviços e programas desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em 2014. Para este momento, nosso eixo de análise incide no tema Participação Social como forma de enfretamento à restrição de direitos: a tradição de participação ou ausência.

Abordar a política de Assistência Social nos dias de hoje implica, antes, considerar que durante muito tempo assistência e assistencialismo foram práticas que andaram juntas a ponto de tornar-se difícil diferenciá-las. Tanto em uma-na outra a concepção de direito inexistia. A "ação e/ou

benesse" era praticada em nome dos mais variados interesses: religiosos, humanitários, políticos etc. Diante da ausência de direito, a relação que se estabelecia era de subalternidade, transformando o "beneficiário" em um eterno dependente.

A Assistência Social foi formulada como política pública, passando a ser entendida como um direito de cidadania e dever do Estado. Nessa perspectiva, a ganhou *status* de política social, transformando-se em um princípio universal. Esse avanço na concepção de assistência como caridade para uma lógica de direito tem como marco legal a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

O desafio da Assistência Social não se esbarra por aqui. Para Souza (2006, p. 86), *a assistência do ponto de vista legal, é, então, a política que tem por objetivo possibilitar o acesso da população às demais políticas sociais, garantindo, assim, o exercício da cidadania.*

Nesse sentido, compreender as transformações e redefinições do processo histórico da Assistência Social no Brasil implica considerar como marco legal a Constituição Federal de 1988, pois esse é o documento que a qualifica como política de seguridade social: "Art. 194. A seguridade social compreende 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.".

Dessa forma, a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado passa a ser assim reconhecida com a promulgação da Carta Magna de 1988. Inserida no campo de Seguridade Social ao lado de saúde e previdência, passou a proclamar um direito de cidadania social (PEREIRA, 1996, p. 88).

Em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Assistência Social foi ordenada política pública, reafirmando sua concepção de política na perspectiva de direito social universalizante.

Decorrida mais de uma década da aprovação da LOAS e com intenso debate nacional, aprovou-se em 2004 de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que tornou claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada, pautada no pacto federativo e garantindo autonomias legais em regime de mútua colaboração institucional.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), produto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, efetiva a Assistência Social como política pública de Estado e imprime um novo modelo de gestão.

Contudo, a implantação da PNAS e do Suas

> [...] tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área. (COUTO et al., 2010, p. 38).

No entanto, a própria organização da sociedade civil, no âmbito do controle social da política de assistência social, especialmente em relação aos usuários, tem se mostrado também como uma questão problemática por se configurar como uma população inorgânica e tradicionalmente concebida em sua relação com o Estado, como não cidadãos. Ao ser

esquivada de sua condição de cidadania, desfigura-se como classe e, desordenada e difusa, encontra dificuldade de ser representada ou a representação se dá de forma subalterna (COUTO, 2010, *passim*).

É no âmbito do Estado que os cidadãos buscam o cumprimento dos direitos sociais, estes que, constitutivos de um patamar de sociabilidade, têm na sociedade contemporânea grande importância, pois ao se tornarem públicos, expõem as complexas relações estabelecidas no interior da sociedade, revelando o tenso movimento para serem reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado e, mais que isso, vividos cotidianamente por sujeitos reais.

Recorremos ao pensamento de Couto (2010, p. 116) para enfatizar os direitos sociais como resultados de lutas:

> [...] o direito social é um produto histórico construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações de institucionalidade da sociedade de mercado, para incorporar o atendimento de suas necessidades sociais à vida cotidiana. Na base do direito social, a ideia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade devem ser assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura pelo Estado, que deve criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas. E no seu estágio maduro, a sociedade vale-se da jurisdição para garantir o acesso de todos aos direitos, civis, políticos ou sociais, sendo que as constituições têm sido um dos expedientes que representam essa pactuação.

Por outro lado, não basta apenas a positivação do direito. É fundamental a existência de instâncias que garantam à população participação política e acesso aos bens e serviços produzidos

coletivamente. Só no espaço de disputa de projeto social para o país é possível assegurar a Assistência Social como direito social, rompendo com a cultura assistencialista que historicamente a marcou.

Logo, reescrever a história da assistência social no Brasil, na tentativa de retirá-la do ranço conservador e da função que cumpre desde sua instituição como política pública, exige a construção de um caminho novo para o direito socioassistencial no país. Nesse sentido, a alternativa que apresentamos com esse estudo para que o SUAS efetivamente opere a necessária e urgente reestruturação da política de assistência social refere-se ao reposicionamento e centralidade conferidos ao eixo da participação popular.

Dotar as medidas de proteção social de conteúdos e estratégias que deflagrem a efetiva autonomia dos sujeitos é princípio fundamental para avançar na contramarcha dos processos de subalternização política, de exploração econômica e de dominação sociocultural.

1 Participação: diferentes tipos, conceitos e contexto

Alguns conceitos de participação no seu sentido mais básico são aqui mobilizados para podermos dar início à discussão proposta nesta seção e, em seguida, identificar e qualificar os tipos de participação existentes na literatura, tudo isso contribuindo com o debate e as futuras análises das entrevistas realizadas com os usuários da Política de Assistência Social.

O termo participação deriva da palavra parte e pode ser compreendido como "fazer parte", "ser parte", "tomar parte" e, ainda, como "partilha" do poder e do direito a intervir na formulação e nas

decisões políticas que regem a vida em sociedade. Portanto, falar sobre participação implica uma reflexão da totalidade e das relações das "partes" entre si.

Sawaia (2001) entende que participar é "[...] arrebanhar o maior número de pessoas para diferentes objetivos coletivos, como reivindicar direitos e benefícios, criar projetos desenvolvimentistas ou revolucionários, exercer o direito do voto, fazer greves."

Nessa direção, a participação é vista não só pela sua racionalidade, mas também pela consideração da vida em sociedade e da subjetividade do sujeito. É apenas por meio da participação, algo inerente à condição humana e inscrita em um contexto ético-político, bem como de decisões coletivas de interesses comuns que se torna possível esclarecer e enfrentar contradições existentes em nossa sociedade.

Para McGregor (1960 *apud* PATEMAN, 1992, p. 93), a participação *consiste basicamente na criação de oportunidades, sob as condições adequadas, para que as pessoas influam nas decisões que as afeta.*

Outro autor que em suas análises traz o conceito de participação é Demo (1996, p. 18), considerando-a uma conquista que é fruto de um processo, acepção na qual

> [...] não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente, mas como uma conquista processual que não está acabada. Neste sentido, possui a característica de ser meio e fim, pois é ao mesmo tempo instrumento para alcançar o objetivo como é também o objetivo em si.

Teixeira (2002, p. 27) analisa que *participação supõe uma relação de poder, não só por intermédio do Estado, que a materializa, mas entre os próprios atores exigindo determinados procedimentos e comportamentos racionais*. Portanto, considera o poder como inerente à participação, que, nesse sentido pode ser elemento de uma atividade pública na qual a grande problemática incide em como responder aos interesses da maioria em condições de negociação em espaços públicos.

No entanto, Moroni e Ciconello (2005, p. 33) consideram que antes de tudo, a participação é a partilha do poder e o reconhecimento do direito a intervir de maneira permanente das decisões políticas (dimensão política):

> A participação tem valor em si mesma. É a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressadas no espaço público de forma democrática. Além disso, está associada ao modo como estes "grupos" se percebem como cidadãos e cidadãs. A participação é um processo educativo. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos (as) aqueles (as) que integram processos participativos. É uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, que amplia um espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos (as).

A participação é vista a partir de duas dimensões. A primeira corresponde à dimensão política, que se articula na construção de interesses coletivos, e a segunda se liga à dimensão pedagógica, expressa pela vivência que os sujeitos estabelecem na criação de sentidos e significados e, ainda, pela interlocução dos saberes do grupo com

a realidade. De tal modo, participar da vida em sociedade é exercer a cidadania em suas diferentes grandezas, intervindo de forma propositiva nos espaços públicos e também se articulando com grupos sociais que se transformam em sujeitos coletivos e protagonistas de suas identidades e decisões (MORONI; CICONELLO, 2005).

Na opinião de Pateman (1992), o significado da participação consiste em entendê-la na direção do desenvolvimento da cidadania, quando o seu exercício se configura como condição de ruptura com o ciclo de submissão e de injustiças sociais, acarretando um processo de capacitação e conscientização tanto individual quanto coletivo. Nesse caminho, a participação está relacionada à transformação da consciência política e, por conseguinte, pode contribuir na redução das desigualdades sociais.

De acordo com o exposto até aqui, a participação pode ser concebida como o processo de inserção dos sujeitos na sociedade a fim de consolidar e qualificar a democracia e a cidadania. Porém, desvelar seu real sentido e suas caracterizações constitui-se uma tarefa árdua de cuja análise nos apropriamos.

Portanto, vale considerar que-

> [...] a disputa política entre projetos políticos distintos, assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, cidadania, sociedade civil, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são armas principais, o terreno da prática política se constitui em um terreno minado. (DAGNINO, 2004, p. 97).

Infere-se dessas literaturas que para a construção da democracia participativa dois pontos relevantes convergem para o incentivo à participação da sociedade civil. O primeiro diz respeito à ênfase no papel da sociedade civil como ator propositivo, que decide com o Estado a respeito das questões públicas, e à transparência da gestão quanto ao orçamento público, por exemplo.

Entretanto, ao longo dos anos 1990, no Brasil, ocorreu uma mudança na forma como essa sociedade civil vista, pois ela passou a ser associada ao mercado. Nessa perspectiva, o ocultamento do significado democratizador da sociedade civil é o segundo ponto importante para a análise dos diferentes espaços públicos participativos que se multiplicaram na década.

Gohn (2001), ao analisar os significados da participação, avalia que existem vários paradigmas para o seu entendimento e que é necessário levar em consideração a forma de organização da sociedade. Assim, tipifica-os como participação liberal/corporativa e liberal/comunitária, de um lado, e como participação revolucionária, democrática ou radical, de outro.

Em seus estudos, a participação liberal

> [...] objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado – seu controle, sua tirania e interferência na vida dos indivíduos, ao passo que a participação democrática revolucionária e radical tem como princípios a soberania popular concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil, em especial entre os movimentos sociais, quanto no plano institucional nas instituições formais políticas, [e] opõe-se ao corporativismo. (p. 1207-1208).

Desse modo, está relacionada ao fortalecimento da sociedade civil, mas não para participar da vida do Estado e sim para evitar possíveis interferências deste na vida dos sujeitos, uma vez que a concepção liberal preza por uma ordem social que garante a liberdade individual.

Na compreensão liberal/corporativa, Gohn evidencia que a participação é fruto da visão liberal, pois expressa uma razão coercitiva de participação exterior aos sujeitos, mas incentivando-os a participar. Frequentemente a concepção corporativista articula o processo participativo com as organizações da sociedade, e estas só existem quando os sujeitos participam.

A participação liberal/comunitária surge do princípio da integração entre sociedade civil e Estado, em cujo interior ela deve ocorrer para que haja a fusão entre as esfera pública e a privada. Por conseguinte, as concepções corporativa e comunitária se caracterizam como uma forma institucionalizada de participação e derivam e se sustentam do paradigma da participação liberal (GOHN, 2001).

Sobre a participação autoritária, esta acontece quando as determinações vêm de cima para baixo, caminhando em direção do controle social da sociedade e da política. É o tipo de participação praticada em regimes autoritários, mas também pode ser aplicada também em regimes democráticos, assumindo a forma de participação cooptada.

A participação democrática, revolucionária ou radical tem como valor central a soberania popular, desenvolvida no âmbito da sociedade civil e nas instituições formais e políticas, e procura se organizar por meio "dos coletivos" com o objetivo de lutar contra as dominações do poder político, com isso tentando instituiruma democracia direta e/ou participativa, oposto ao fortalecimento da democracia representativa.

Em face do exposto, temos que a concepção democrático/radical *objetiva fortalecer a sociedade civil para seus membros buscarem uma realidade sem injustiças, desigualdades e exclusões*. Para isso, considera formas múltiplas de participação, instituído o mesmo nível de legitimidade entre movimentos sociais, associações e partidos políticos – considerados como sujeitos sociais e cidadãos. *A participação vai ao encontro da cidadania e configura-se como uma cultura de divisão de responsabilidades e partilha do poder* (GOHN, 2001).

Pateman (1992, p. 95) contribui para este debate definindo três tipos de participação: a pseudoparticipação, a participação parcial e a participação plena.

E o faz

> [...] não apenas para se referir a um método de tomada de decisão, mas também para abranger técnicas utilizadas para persuadir os empregados a aceitarem decisões já tomadas pela administração. Situações desse tipo, onde não ocorre participação alguma na tomada de decisões, iremos denominar, de acordo com Verba, de *pseudoparticipação*. Um exemplo típico seria a situação na qual o supervisor, em vez de meramente informar os empregados sobre uma decisão, permite que eles a discutam e questionem o próprio supervisor~~. (PATEMAN, 1992, p. 95)~~.

Em relação à participação parcial, a autora analisa que a administração tem o poder de decisão final e os trabalhadores, quando conseguem participar do processo, tem apenas a capacidade de influenciar na decisão:

> Por serem "trabalhadores" eles ficam na posição (desigual) de subordinados permanentes; a "prerrogativa" final da tomada de decisão fica com os superiores permanentes, com a administração.

> Iremos nos referir a esse tipo de participação como participação parcial; parcial porque o trabalhador A não tem igual poder de decisão sobre o resultado final do que se delibera, podendo apenas influenciá-lo. (p. 97).

Acerca da participação plena, a estudiosa a associa a *um grupo de indivíduos iguais que têm de tomar suas próprias decisões a respeito da atribuição de tarefas e execução do trabalho*, esclarecendo que esse tipo de participação *consiste num processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de terminar o resultado final das decisões* (p. 98).

Em síntese, a pseudoparticipação se realiza quando ocorre apenas a consulta para as decisões que já estão decididas; na participação parcial, todos fazem parte do processo de tomada de decisão, porém poucos são os que tomam as decisões; e na participação plena, todos têm a mesma influência na decisão final.

Desse modo, Pateman considera que a participação tem *efeito acumulativo*, pois quanto mais o indivíduo participa, maior é a sua eficiência política e a sua capacidade de lidar com o processo político-participativo.

Nogueira (2004) também classifica a participação e lhe atribui outros significados: participação assistencialista, participação corporativa, participação eleitoral e participação política.

A participação assistencialista, que tem em sua natureza a filantropia ou a solidariedade, refere-se a uma atividade universal presente em todos os momentos sociais e políticos crescem a miséria e a falta de proteção, bem como a incidência de segmentos sociais mais pobres e marginalizados. Esse tipo de participação também se caracteriza por

> [...] práticas de auxílio mútuo e de mutirão, por exemplo, desenvolvem-se ao lado de ações filantrópicas de fundo benemérito ou religioso para diminuir o infortúnio, para otimizar recursos comunitários ou grupais, para aumentar a qualidade de vida, para neutralizar conflitos ou para resolver problemas. [...] Ela também tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva, para retornar aos termos de Gramsci. (p. 130-131).

Esse tipo de participação esteve muito presente nas fases que antecederam à afirmação dos direitos de cidadania na sociedade brasileira, expressando os diferentes contextos histórico-sociais e a organização dos grupos sociais.

A participação corporativa é

> [...] dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. Trata-se de uma participação fechada em si, que se objetiva, sobretudo, com um propósito particular, em maior ou menor medida excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou a associações. (p. 131).

Tanto a participação assistencialista quanto a participação corporativa apresentam-se como uma modalidade universal de participação, pois ambas estão relacionadas com *problemas existenciais imediatos, práticos, concretos, quase sempre de fundo econômico.* E, de certa forma, fazem parte de um processo no qual os grupos reconhecem a necessidade de se juntar para negociar por melhores condições de adesão à sociedade, o que Nogueira chama de *dimensão pré-política da agregação moderna.*

A participação eleitoral é mais voltada para o campo político e

> [...] de fato, não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade. Já há nela, portanto, uma consciência mais clara do poder político e das possibilidades de direcioná-lo ou de reorganizá-lo. O cidadão, aqui, está muito mais encorpado e maduro, afirmando-se não apenas em relação a si próprio (direitos individuais, civis), mas também em relação aos outros (direitos políticos). (p. 132).

No entanto, vale destacar os limites dessa participação, uma vez que

> [...] [é] típica do contratualismo liberal, ainda que evidentemente não seja exclusiva dele. Esta muito condicionada por atos e escolhas individuais, particulares, operando de modo muitas vezes episódico, flutuante, despojado de estratégias ou de cálculos de longo prazo. O voto, além do mais, é inadequado como veículo de expressão das convicções cívicas mais exacerbadas, acabando por levar à invenção de "outras formas de manifestar aquelas convicções e exercer influência". [...] não há, portanto, como superestimar a participação eleitoral em abstrato, ou seja, sem que estejam definidos os critérios de sufrágio, o caráter do eleitorado, quem pode eleger e ser eleito, bem como o sistema eleitoral e o modo como se vota. (p. 132).

Por fim, Nogueira reflete sobre a participação política esclarecendo que esta complementa e supera tanto a eleitoral quanto a corporativa:

> A participação propriamente política, porém, realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Ela é, assim, uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o

> consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência, em suma, tanto com o ato pelo qual se elege um governante quanto com o "ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade". (p.133).

A participação política propicia a indivíduos e grupos condições para intervirem em espaços organizados, a fim de que o poder se democratize e seja compartilhado. Esse tipo de participação tem como protagonistas o cidadão que *consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos* (NOGUEIRA, 2004).

Em suma, esses são os tipos de participação abordados por Nogueira e que, de certo modo, retratam os processos de democracia representativa e de democracia participativa em debate.

Nessa mesma esteira temática, Teixeira (2002) também estabelece diferenças entre os diversos tipos de participação e, sobre tal questão, pondera que a participação política apresenta um conceito relacionado com um conteúdo ideológico e é utilizado de várias maneiras.

A esse respeito, o autor se apropria das considerações de Sani (1986) e Cotta (1979) para exemplificar a participação política, que *desde comparecer a reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios*.

> [...] é preciso delimitar o conceito de participação e, para isso, é fundamental considerar o poder político, que não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações. (p. 26).

Teixeira também faz distinção entre a *participação orientada para a decisão* e a *participação orientada para a expressão*, que em síntese se caracterizam da seguinte forma: a primeira tem sido destacada como fundamental, pois os cidadãos da sociedade civil intervêm de forma organizada no processo decisório. A segunda, embora possa influenciar no processo decisório, se caracteriza de maneira mais simbólica, voltada para expressão.

Com isso, é importante destacar a possibilidade de, a partir da participação, fortalecer e aprofundar a democracia com o objetivo de efetivá-la. E, mais que definir e dar ênfase a determinado tipo de participação, vale frisar com Teixeira que *participação significa "fazer parte", "tomar parte", "ser parte" de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas* (p. 27):

> Referir "a parte" implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas como o todo e como este não e homogêneo, diferenciam-se os interesses, as aspirações, valores e recursos de poder. Apresenta-se assim o problema de como responder aos interesses gerais em face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas e espaços públicos onde possam ocorrer negociações e compromissos para que as argumentações, livremente expostas, permitam chegar-se a um consenso traduzível em decisões no sistema político. (p. 27).

Teixeira destaca outro tipo de participação, associado ao aprofundamento da democracia e da cidadania e à participação cidadã para a consolidação dos espaços públicos – a cidadania ativa, assim o definindo:

> [...] processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetro definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. (p. 30).

Esse tipo de participação implica o estabelecimento de uma relação da sociedade civil com o Estado e o mercado, mas uma sociedade civil dotada de autonomia para exercer o controle social, situando regras e procedimentos que evitem *o corporativismo e os particularismos*.

> A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões, tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta [...] (TEIXEIRA, 2002, p. 30-31).

Dessa forma, os instrumentos a que o autor se refere são os plebiscitos, referendos, projetos de lei por meio da iniciativa popular, dentre outros com caráter de participação "semidireta". Nessa mesma direção,

> [...] a participação cidadã diferencia-se da chamada "participação social e comunitária", desde que não objetiva a mera prestação de serviços à comunidade

> ou à sua organização isolada. Tampouco se trata de simples participação em grupos ou associações para defesa de interesses específicos ou expressão de identidades. [...] Embora essencialmente política, constituindo-se numa atividade pública e de interação com o Estado, distingue-se da atividade política stricto sensu, uma vez que se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder. (p. 31).

Ao prosseguir em suas análises, Teixeira tece uma crítica a um termo ideológico muito utilizado para distinguir a ação desenvolvida pelos movimentos de caráter reivindicatório com posicionamento antagônico ao do Estado, qual seja, o da participação popular, que não deve ser confundida com participação cidadã.

De acordo com o autor, há, na atual dinâmica da política, dois aspectos contraditórios a serem analisados e que se relacionam à participação cidadã: o primeiro "fazer ou tomar parte" *no processo político-social*, tanto por indivíduos, grupos, como por organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do "particular", mas agindo num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo aspecto é a "cidadania", no sentido "cívico", com destaque para as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres.

> A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas especificas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicados nos gabinetes do poder, articulando-se em reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação. (p. 32-33).

Os diversos tipos de participação aqui apresentados fazem referência a diferentes formas de emprego do termo participação, cada qual apresentando um significado específico diante de determinada situação, embora se note uma semelhança entre eles: todos orientam os indivíduos na expressão dos seus desejos, aspirações, vontades e nas tomadas de decisão, ou seja, a importância de proporcionar ao cidadão a decisão sobre a coisa pública.

É relevante entendermos a participação como instrumento de controle do Estado pela sociedade e, mais especificamente, pelos usuários da Política de Assistência Social. Nesse sentido, um instrumento de controle social e político permite aos cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública. Tal compreensão contraria o que se verifica na perspectiva liberal, *a chamada "liberdade negativa", que visaria impedir maior ação do Estado para garantir maior liberdade possível aos indivíduos* (TEIXEIRA, 2002).

Pensar o controle social, nesse sentido, é considerar duas dimensões básicas que Teixeira pontua em seus escritos. A primeira está ligada "[...] à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios.". A segunda, consequência da primeira, "[...] consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes.".

E o autor prossegue em suas ponderações:

> O controle social do Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas seus centros periféricos, mas, sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas e ao próprio sistema econômico. Hoje principalmente, com a globalização da economia e

> o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre os recursos naturais e as relações sociais, o controle social deve estender-se para o sistema econômico, submetido cada vez mais às leis do mercado, apesar de algumas limitações legais existentes, facilmente burladas pelo poder dos *lobbies* e pela influência política dos seus agentes. (p. 39).

2 Os usuários da Política de Assistência Social em Barra Do Bugres-MT: processo e espaços de participação

Entrevistamos trinta (30) usuários da Política de Assistência Social do município, dos quais vinte e oito (28) do sexo feminino e dois (2) do sexo masculino, ratificando, portanto, a presença feminina nas políticas sociais em geral e nos conduzindo a pensá-las a partir do recorte de gênero. Não que o público masculino não se encontre em situação de vulnerabilidade social ou, ainda, que não seja atendido ou não participe, mas essa participação chega a ser inexpressiva.

A situação dos entrevistados não difere da realidade nacional. Os CRAS cotidianamente recebem uma legião de pessoas pobres, com baixa escolaridade, sem profissão e renda regular, situação que os impede de acessar o mercado formal de trabalho, em municípios como Barra do Bugres, por exemplo, restrito e incapaz de absorver, inclusive, àqueles em condição e idade produtiva.

Em síntese, a caracterização dos sujeitos entrevistados aponta para condições e trajetórias de vida marcadas por processos de exploração e exclusão que acabaram por contribuir para sua atual situação econômica, social e cultural, expondo-os com mais facilidade a situações de risco social produzidas pela pobreza em suas múltiplas expressões.

A categoria participação foi compreendida na perspectiva da totalidade, do movimento e da contradição. A participação popular ao longo da história brasileira teve reduzido espaço de influência socioeconômica e política, principalmente no período militar, quando *representou uma resposta ao levante popular das massas trabalhadoras insatisfeitas com os rumos dos governos populistas*. O contexto de exploração, pauperização e repressão fizeram com que os movimentos sociais pensassem novas formas de demonstrar a contradição fundamental da classe trabalhadora (BARBOSA; BITTAR, 2005).

Sobre os usuários da política de assistência social contida na própria legislação dessa política, , a PNAS estabelece como sendo seu público:

> [...] os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004).

A assistência social, dentre muitas outras garantias de proteção social aos cidadãos que dela necessitam, visa desenvolver as capacidades e talentos dos usuários para fins de *convivência social, protagonismo e autonomia*.

E foi nessa perspectiva que nesta análise buscamos compreender o processo de participação social dos usuários do SUAS e os seus espaços de participação, *possibilidades para a conquista de protagonismo e autonomia dos sujeitos sociais* (BATTINI, 2007, p. 9).

Assim, a partir das análises das entrevistas com os usuários do sistema, identificamos as diversas concepções de participação social para esses sujeitos, conforme os relatos a seguir:

> *Participação sou eu mesmo fazer esforço, de marcar um dia que tem reunião e eu ir, não faltar. Eu acho que é isso. (Depoente 04, 2014).*

> *Participar igual eu to participando hoje [curso de culinária], de tudo o que eles pedir para a gente participar, a gente tem que participar. Se a gente precisa a gente tem que participar para aprender, desenvolver mais. Porque se a gente não participar nunca vai aprender nada, nunca vai saber. (Depoente 08, 2014).*

> *Participação social é uma coisa que todo mundo participa. Hoje o mundo cobra Bolsa Família, se você procurar, quando o CRAS anuncia uma pesagem, aí "Ave Maria", quando acaba e fala "Vai bloquear" aí tudo mundo corre. [...] Participar eu acredito que seja assim, eu gosto de participar, eu vou no CRAS, eu falo assim, muitas vezes eu vou no CRAS não só atrás das coisas, não. Jovem vocês são o futuro do Brasil, vocês devem procurar onde é a Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social, quando uma pessoa mais idosa procurar você, parar na rua, qualquer coisa você saber ajudar. Eu ando muito, muitas coisas que eu participo nunca vai servir para mim, mas eu posso ajudar os outros. Eu gosto de ir em reunião, "esse não perde uma reunião". (Depoente 12, 2014).*

A NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012) dedica uma seção ao assunto da participação dos usuários no SUAS, e em seus artigos apresenta algumas propostas de espaços para ampliar o processo participativo:

> Art. 125. O estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais.
>
> Art. 126. Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I – coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II – comissão de bairro; III – fórum; IV – entre outros.

Do ponto de vista teórico e assentada nas pontuações de Nogueira (2004, p. 129), a participação possui conteúdo ideológico e, ser de inúmeros tipos, comporta diferentes conceitos e definições sendo caracterizada em: *institucionalizada ou "movimentista", direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica, todas refletindo ações dedicadas a "fazer parte" de determinados processos (decisórios ou não).*

Nesse sentido,

> Tem gente que só vai no CRAS pedir uma *cesta básica, não vai em uma reunião, é chamada para pensar Bolsa Família não vai. Qualquer coisinha na vai, tem gente que não sabe o telefone do posto, tem gente que não sabe o telefone da Secretaria de Saúde, não sabe o telefone do CRAS, não sabe de nada. Aí vem os problemas, quando ele precisa não sabe onde socorrer, não consegue e ainda sai falando mal. (Depoente 12, 2014).*

> *Participação social é a gente participar com as pessoas. Aqui dentro você participa socialmente, você conhece outras pessoas, você faz novas amizades, isso ajuda bastante. (Depoente 14, 2014).*

> *Eu acho que as pessoas tem que participar mais, tantas pessoas que não participam e precisam estar participando que nem eu, se esforçar mais, não faltar, estar sempre no dia certo, na hora certa, para poder fazer, para poder aprender melhor. (Depoente 25, 2014).*

A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do SUAS. Seu debate no campo da assistência social revela uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no que diz respeito ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais.

Neste texto, os dados revelam que a participação dos usuários na política de assistência e nos seus espaços ocorre via programas e serviços ofertados nos CRAS. Isso é evidenciado nas falas dos sujeitos entrevistados quando indagados sobre os espaços de participação. A maioria deles vê no CRAS, nos cursos de geração de renda, nos programas e serviços ofertados espaços de participação. Segue um depoimento ilustrativo dessa afirmação:

> *Acho que através da gente estar vindo no CRAS, participando dos cursos, quando eles pedem opinião da gente a gente da, e nas discussões. (Depoente 14, 2014).*

Nessa discussão é importante considerar os direitos socioassistenciais, em especial, o direito ao controle social e à defesa dos direitos socioassistenciais, ou seja, o direito do cidadão de ser informado de forma pública, individual e/ou coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento e sobre os

direitos socioassistenciais e as possibilidades e instâncias para defendê-los. Trata-se aqui não só da possibilidade do exercício cidadão por meio da democracia participativa e do exercício político, mas também de reconhecer que os direitos sociais são juridicamente reclamáveis.

Do mesmo modo, trata-se do direito do cidadão à igualdade e integralidade de acesso nas atenções da rede socioassistencial, pública ou privada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um. Ainda, trata-se da acessibilidade, à qual se somam a qualidade e a continuidade das ações desenvolvidas pela rede socioassistencial em que o usuário possa ser ouvido, acolhido, tornando-se sujeito na construção de respostas dignas, claras e elucidativas.

Os serviços devem ser oferecidos de modo continuado, localizados em um espaço próximo à moradia do usuário, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em locais com infraestrutura adequada e acessibilidade que garantam atendimento privativo, inclusive para os usuários com deficiências e idosos.

Pensar essa questão implica retomar as considerações sobre o processo de participação dos usuários no curso da implementação do SUAS em Barra do Bugres, considerando a fragilidade dos processos de participação dos usuários. Assim, vale destacar que essa característica também é percebida nos municípios de grande porte, **não se tratando apenas de uma realidade do cenário local.**

Nogueira (2004 p. 118) afirma que os *processos participativos se convertem, assim, em recurso estratégico do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social.* É nessa direção que apresentamos, neste texto, nossas preocupações quanto às dificuldades

em envolver os usuários do Suas por outra via que não a do controle social. Quais seriam, pois, as outras formas de possibilidades participativas?

Observamos que o outro espaço ou instrumento capaz de subsidiar esse envolvimento tão necessário para o desenvolvimento da participação social consiste nos programas e serviços desenvolvidos nos CRAS. A esse aspecto, recorremos aqui às contribuições de Paula (2010, p. 149-151):

> Para que o sistema, no âmbito da assistência, tenha êxito, é necessário que os sujeitos demandantes também estejam organizados de alguma forma. Isto é, extrapolando a diretriz da participação popular, por meio de suas organizações representativas, na formulação e no controle das ações em todos os níveis (inciso II do artigo 5º. da Loas), o exercício de direitos socioassistenciais depende também da capacidade organizativa da população de demandar uma política pública que tenha contornos populares, fazendo-se acompanhar desde a formulação e o planejamento da política, passando pela execução e monitoramento dos serviços, chegando até sua avaliação. Em outras palavras, afirmamos que o aprimoramento do Suas deve vir acompanhado de uma agregação de "valores" que faça da prestação de serviços socioassistenciais o *leitmotiv* da cidadania, isto é, as famílias vinculadas ao Programa de Atenção Integral à Família (Paif), idosos e pessoas com deficiência beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), as mães vinculadas ao Programa Bolsa Família (PBF), entre outros usuários ou grupos de usuários da assistência social, devem ser estimulados à participação.

Ainda sobre a temática da participação, vale destacar as considerações de Teixeira (2002, p. 52) ao afirmar que a sociedade civil tem capacidade para

> [...] tematizar problemas e exercer o seu papel crítico e propositivo em relação às diversas esferas e a ela mesma apesar das restrições e barreiras que lhe impõem os sistemas (político e econômico) e as limitações da cultura política vigentes na sociedade como um todo.

É por acreditar nesse potencial estratégico da participação social que destacamos que, embora a realidade revele uma fragilidade nessa participação, não se pode negar que ela é de fundamental relevância, pois, conforme destaca Nogueira (2004, p. 130), *quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói, assim, uma identidade, formula uma "teoria" para si e traça um plano de ação.*

Considerações Finais

O fortalecimento da participação popular na constituição de um campo de direitos socioassistenciais a ser garantido pela Política de Assistência Social encontra-se tensionado pelos antagonismos que marcam a sociedade brasileira na atualidade. A participação popular como um dos eixos de sustentação do SUAS decorrerá do grau de autonomia alcançada pela sociedade civil expressa nos espaços participativos não restritos, por exemplo, ao controle social.

As análises que aqui realizamos caminham na direção de pensar a participação da sociedade, mais especificamente dos usuários da Política de Assistência Social, como instrumento de controle do Estado, a eles propiciando o direito de definir critérios e parâmetros norteadores da ação pública, no caso a Política Pública de Assistência Social.

Pensar uma verdadeira democracia é entender que esta só se torna possível por meio da participação dos cidadãos nas tomadas de decisões e que, quanto maior ela for, melhor será a democracia constituída.

A Assistência Social, sem dúvida, é um direito indiscutível. Contudo, evidenciamos que ela continua prestando serviços aos usuários no sentido humanitário de "reparo dos danos", por ser realizada de forma focalizada aos segmentos empobrecidos da sociedade. Essa conduta traz sérias consequências ao cotidiano da população, pois, por um lado, temos a aceitação do fenômeno da pobreza sem maiores questionamentos; e, por outro, o esvaziamento do conceito de cidadania social, isto é, a garantia dos direitos sociais para muito além de meras políticas compensatórias.

Outro ponto que carece de abordagem é a instrumentalização e mobilização dos sujeitos usuários da Assistência Social. Reconhece-se aqui que o saber popular desses sujeitos pode contribuir de forma significativa na realização da política, pois são eles que, com maior intensidade, vivenciam no cotidiano os efeitos da forma como vem sendo planejada e operacionalizada essa política pública. Todavia, é necessário, além disso, que o poder público aja com ética, por meio da prestação de contas de suas ações e da promoção do acesso claro e transparente à informação, uma vez que são ferramentas necessárias para uma participação de qualidade e capaz de gerar impactos nas agendas e atos governamentais.

Essa construção, por sua vez, resulta de clivagens de interesses, tensões e coalizões que, mediadas pelos interesses burocráticos localizados no espaço institucional, define e hierarquiza os lugares de acesso à arena decisória das diversas classes e frações. Dessa forma, para a efetividade da participação duas condições se impõem. A primeira diz respeito à existência de administrações democráticas dispostas a

compartilhar o poder com a sociedade civil e instadas à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam a participação da sociedade nos assuntos de interesse público. A segunda, à existência de uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente ativa (CAMPOS, 2006).

Por outro lado, a própria organização da sociedade civil, no âmbito da Política de Assistência Social, sobretudo em relação aos usuários, tem se mostrado também como uma questão problemática na medida em que se configura como uma população inorgânica e tradicionalmente concebida em sua relação com o Estado, como não cidadãos. Ao ser esquivada de sua condição de cidadania, desfigura-se como classe e, desordenada e difusa, encontra dificuldade de ser representada, ou a representação se dá de forma subalterna (COUTO, 2004).

E, especialmente, o maior desafio é transformar os serviços socioassistenciais em espaços de politização vinculados aos movimentos populares. É urgente a criação e expansão de estratégias de participação popular na execução da política, como os Conselhos Gestores dos CRAS, o envolvimento da população no planejamento de suas ações e a avaliação dos usuários sobre a qualidade e alcance dos serviços prestados. Esse é o tema que vem desafiando os defensores da política de Assistência Social como afiançadora de direitos sociais universais.

Referências

BARBOSA, Carmen Ferreira; BITTAR, Mariluce. Processo de Participação e de controle social dos usuários do SUS. **Ser Social**, Brasília, n. 17, 2005.

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

BRANDÃO, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e C. Pateman. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XVIII, n. 54.1997.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 mai. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, nov. 2004.

CAMPOS, Edival Bernardino. Assistência Social: do controle ao descontrole social. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo,n. 88, p. 101-122, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira:** uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadania y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: Faces; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

MORONI, José Antônio; CICONELLO, Alexandre. Participação social no governo Lula. Avançamos? **Cadernos da Abong**., 2005. Disponível em: <http://www2.abong.org.br/publicacoes.php?p=4>. Acesso em: 17 jul. 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Benefícios Eventuais e Controle Social: uma associação indissolúvel. **Cadernos de Estudos**: desenvolvimento social em debate, Brasília, n. 12, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos:** Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

SAWAIA, Bader Burihan. Participação Social e Subjetividade. In: SORRENTINO, Marcos (Org.). **Ambientalismo e Participação na Contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/Fapesp, 2001. p. 115-134.

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de. A política de assistência social: começando o debate. In: REZENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele (Orgs.). **Serviço Social e políticas sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

Políticas públicas e indicadores sociais: análise da evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal no estado do Tocantins

Sibelly Resch

Luis Paulo Bresciani

Isabel Cristina dos Santos

Os indicadores sociais possibilitam apontar, indicar, aproximar, traduzir em termos operacionais as dimensões sociais de interesse como subsídio para as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo. Também possibilitam monitorar e avaliar as políticas públicas, permitindo, ainda, o aprofundamento da investigação acadêmica sobre as mudanças sociais e seus determinantes (JANNUZZI, 2005).

A criação de indicadores sociais está relacionada ao surgimento do Estado de Bem-Estar Social. Esse modelo, chamado também de *Welfare State*, busca garantir a concretização dos direitos sociais, que, no Brasil, estão expressos no Artigo 6° da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988): a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

A fim de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano e oferecer um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) como medida de desenvolvimento de um país, foi criado pelo paquistanês Mahbub ul Haq , com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do

Prêmio Nobel de Economia de 1998, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mensurado por três dimensões: renda, educação e saúde (PNUD, 2013).

O Brasil ocupou a 85° posição no *ranking* do IDH global de 2012. O índice brasileiro foi de 0,730, considerado alto. Todavia, é importante ressaltar que esse indicador é formado por médias e, portanto, não capta as desigualdades sociais presentes no contexto brasileiro.

No Brasil, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Fundação João Pinheiro e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) se uniram para a construção de um indicador semelhante, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que engloba as mesmas dimensões.

A série histórica do IDHM está disponível para consulta em três momentos do período recente: 1991, 2000 e 2010. Além do indicador geral (IDHM) e dos indicadores de cada dimensão (IDHM longevidade, IDHM renda e IDHM educação), é possível consultar no Atlas Brasil (2013) inúmeros outros indicadores.

Numa análise inicial, constatou-se que o Tocantins, o mais novo Estado da federação brasileira, obteve o maior crescimento nas três edições analisadas do IDHM. A divisão territorial para a criação do estado do Tocantins foi aprovada em 27 de julho de 1988 e promulgada em 05 de outubro de 1988 na Constituição Federal, por meio do artigo 13° das Disposições Constitucionais Transitórias (TOCANTINS, 2013). Atualmente, possui 139 municípios e seu território compreende 277.720 km^2, com densidade demográfica de 4,98 habitantes por km^2 e população de 1.383.445 habitantes (IBGE, 2010).

Tal como o IDH Global, o IDHM não reflete as desigualdades sociais presentes nos municípios. O uso indiscriminado do indicador pode obscurecer e simplificar a multiplicidade de aspectos que envolvem a vulnerabilidade social e a pobreza. Os indicadores são conceitos operacionalizados, mas certamente não dão conta de captar a realidade em sua plenitude (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005). Por outro lado, seu uso é importante para a análise de políticas sociais focalizadas.

O Atlas Brasil (2013) disponibiliza o IDHM acompanhado de uma série de dados complementares, focalizados, que podem ajudar os gestores na identificação de problemas específicos do seu município. Assim, a leitura desse índice deve ser feita de forma crítica e acompanhada de outras análises.

Analisaremos aqui os indicadores dos municípios brasileiros que apresentaram crescimento significativo do IDHM nas apurações localizadas entre os anos de 2000 e 2010, no intuito de conhecer as mudanças que acompanharam a evolução do IDHM.

1 Assimetrias regionais

Historicamente, a estrutura social brasileira é permeada pela desigualdade de renda. Além das desigualdades verticais, entendidas como a apropriação de renda dentro de um mesmo território, o Brasil ainda enfrenta desigualdades horizontais, ou seja, entre os territórios, que refletem em nichos de miséria absoluta dentro de um quadro de pobreza (FÁVERO, 1992; IANNI,1996).

Barros et al. (2010, p. 7) afirmam que a redução na extrema pobreza no Brasil foi três vezes mais rápida do que o necessário para o país atingir

a primeira Meta de Desenvolvimento do Milênio em 2015: acabar com a fome e a miséria. E acrescentam que

> [...] o crescimento anual da renda dos 10% mais pobres foi de 7%, quase três vezes maior que a média nacional de 2,5%" (idem, p.18). Em decorrência desse crescimento de renda o percentual de extremamente pobres diminuiu de 18,64% em 1991 para 6,62% em 2010 (ATLAS BRASIL, 2013). Todavia, "a concentração de renda brasileira ainda é extremamente alta, com cerca de 90% dos países ainda apresentando distribuições menos concentradas que a do Brasil.(p. 5).

As desigualdades regionais marcam o contexto histórico brasileiro desde a divisão regional que caracterizou o tipo de exploração do território, até a definição de prioridades nas políticas públicas postas em prática desde meados do século XX, (DINIZ, 2009).

Além do caminho dependente (*path dependence)*, que pode ser definido como uma trajetória de desenvolvimento determinada por escolhas influenciadas por fatores históricos e por condições sociopolíticas, o Brasil carrega problemas de coordenação e autonomia entre os diferentes entes federativos (ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2005).

O pacto federativo brasileiro, estabelecido pela Constituição de 1988, criou competências compartilhadas entre os diferentes entes – municípios, estados e União. Todavia, continuou centralizando a arrecadação dos principais tributos e redistribuindo-os por meio dos fundos de participação, fundando uma lógica de redistribuição inversamente proporcional à de arrecadação. Nesse contexto, os municípios menores receberam proporcionalmente mais recursos que os maiores, mas a dependência de recursos federais nesses municípios é alta em decorrência da baixa arrecadação de tributos municipais (SOUZA, 2005).

A nova configuração de competências transfere ao município a responsabilidade de implementação de inúmeras políticas sociais, dentre as quais as da saúde e da educação fundamental.

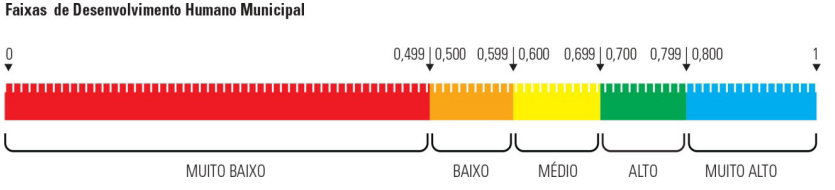
Não é por acaso que as duas áreas abrigadas pelo caráter universalista estão, de certo modo, contempladas no IDH. Além da longevidade e da educação, o índice é formado também pela renda e no IDHM.

2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

O IDHM foi desenvolvido pela parceria entre o PNUD Brasil o IPEA e a Fundação João Pinheiro . Para desenvolver o indicador municipal foram sistematizados os dados dos 5.565 municípios brasileiros a partir do Censo Demográfico de 2010. Para permitir a comparabilidade temporal e espacial recalculou-se o IDHM dos anos de 1991 e 2000, considerando as divisões administrativas do período (ATLAS BRASIL, 2013).

O IDHM resulta no indicador que varia entre zero e um. Quanto mais próximo de um, maior o desenvolvimento humano no município. É o que aponta a Figura 1:

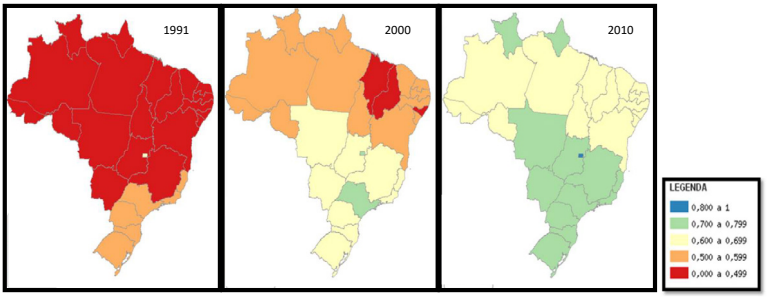
Figura 1 - Faixas de desenvolvimento humano municipal



Fonte: Atlas Brasil (2013).

A Figura 2 ilustra a melhoria do IDHM em todos os estados brasileiros no período compreendido entre 1991 e 2010:

Figura 2 – Médias do IDHM por Estado brasileiro (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Atlas Brasil (2013).

Na década de 1990, a maioria dos estados brasileiros ocupava um patamar de IDHM "muito baixo". Somente as regiões Sul e Sudeste, com a exceção de Minas Gerais, apresentavam um IDHM considerado "baixo". O Distrito Federal se destacava com um IDHM considerado "médio".

Os indicadores do ano 2000 revelaram que a grande maioria dos Estados deu um salto nesse período. O estado de São Paulo, por exemplo, saiu de um indicador baixo e foi direto para um indicador alto. Os do Maranhão, Piauí e Alagoas, entretanto, permaneceram na mesma faixa. Os demais subiram para a categoria imediatamente superior de IDHM. Cabe destacar que o contexto brasileiro se alterou expressivamente após o ano de 1995, com a implantação do Plano Real, quando o país retomou o crescimento econômico e teve estabilizada a inflação. A partir do final daquela década, ocorreu um processo de recuperação econômica que que resultou na criação de 21 milhões de novos postos de trabalho nos anos 2000 (POCHMANN, 2012). Em 2010, 14 estados brasileiros atingiram

o nível médio de IDHM, 12 atingiram o nível alto e o Distrito Federal atingiu um patamar muito alto.

A análise da evolução do IDHM de cada estado brasileiroindicou que o Tocantins foi o que mais evoluiu no período de 1991 a 2010, crescendo 0.330 pontos ao longo dos 20 anos. Os estados do Maranhão e do Piauí tinham indicador semelhante ao do Tocantins em 1991, mas obtiveram evolução de 0.282 e 0.284 pontos respectivamente, ou seja, o crescimento do indicador em Tocantins foi superior em aproximadamente 10%, ou cerca de 0.05 pontos no indicador.

No outro extremo, com os que apresentavam melhores indicadores iniciais, localizados na Região Sul, em parte da Sudeste e no Distrito Federal, chamou-nos a atenção o caso do estado do Rio de Janeiro, que obteve menor crescimento em pontos desse grupo (0.188 pontos). Santa Catarina, em situação muito próxima, alcançou evolução superior à do Rio de Janeiro em cerca de 10%.

Toda essa análise está expressa na Tabela 1:

Tabela 1 – Evolução do IDHM por Estado (1991-2010)

Lugar	IDHM (1991)	IDHM (2000)	IDHM (2010)	Dif abs 00/91	Dif abs 10/00	Dif abs 10/91	Cresc 91/00	Cresc 00/10	Cresc 10/91
Brasil	0.493	0.612	0.727	0.119	0.115	0.234	24%	19%	47%
Tocantins	**0.369**	**0.525**	**0.699**	**0.156**	**0.174**	**0.330**	**42%**	**33%**	**89%**
Maranhão	0.357	0.476	0.639	0.119	0.163	0.282	33%	34%	79%
Piauí	0.362	0.484	0.646	0.122	0.162	0.284	34%	33%	78%
Paraíba	0.382	0.506	0.658	0.124	0.152	0.276	32%	30%	72%
Bahia	0.386	0.512	0.66	0.126	0.148	0.274	33%	29%	71%
Alagoas	0.370	0.471	0.631	0.101	0.160	0.261	27%	34%	71%
Rondônia	0.407	0.537	0.690	0.13	0.153	0.283	32%	28%	70%
Ceará	0.405	0.541	0.682	0.136	0.141	0.277	34%	26%	68%
Acre	0.402	0.517	0.663	0.115	0.146	0.261	29%	28%	65%

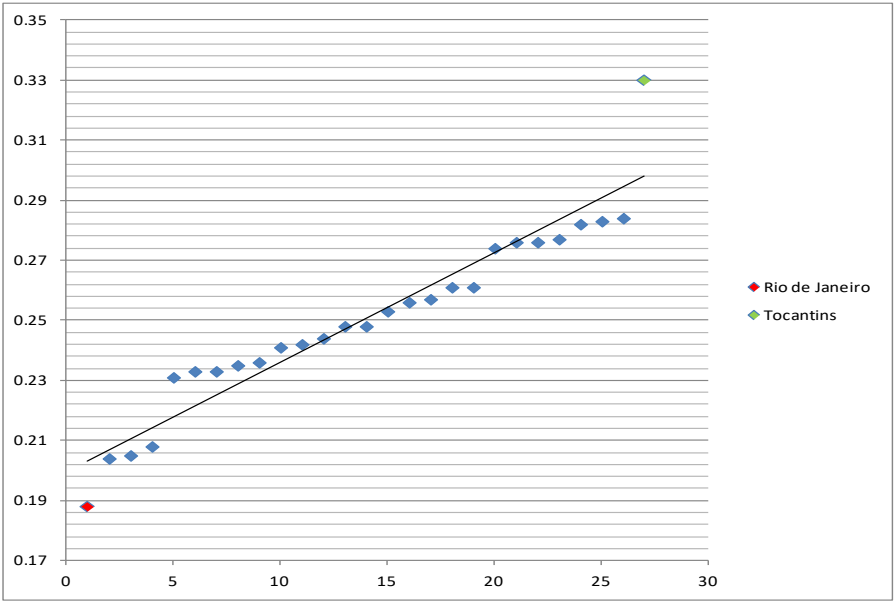
Lugar	IDHM (1991)	IDHM (2000)	IDHM (2010)	Dif abs 00/91	Dif abs 10/00	Dif abs 10/91	Cresc 91/00	Cresc 00/10	Cresc 10/91
Sergipe	0.408	0.518	0.665	0.110	0.147	0.257	27%	28%	63%
Mato Grosso	0.449	0.601	0.725	0.152	0.124	0.276	34%	21%	61%
Rio Grande do Norte	0.428	0.552	0.684	0.124	0.132	0.256	29%	24%	60%
Amazonas	0.43	0.515	0.674	0.085	0.159	0.244	20%	31%	57%
Pará	0.413	0.518	0.646	0.105	0.128	0.233	25%	25%	56%
Roraima	0.459	0.598	0.707	0.139	0.109	0.248	30%	18%	54%
Pernambuco	0.440	0.544	0.673	0.104	0.129	0.233	24%	24%	53%
Minas Gerais	0.478	0.624	0.731	0.146	0.107	0.253	31%	17%	53%
Goiás	0.487	0.615	0.735	0.128	0.12	0.248	26%	20%	51%
Amapá	0.472	0.577	0.708	0.105	0.131	0.236	22%	23%	50%
Mato Grosso do Sul	0.488	0.613	0.729	0.125	0.116	0.241	26%	19%	49%
Paraná	0.507	0.650	0.749	0.143	0.099	0.242	28%	15%	48%
Espírito Santo	0.505	0.640	0.740	0.135	0.100	0.235	27%	16%	47%
Santa Catarina	0.543	0.674	0.774	0.131	0.100	0.231	24%	15%	43%
Rio Grande do Sul	0.542	0.664	0.746	0.122	0.082	0.204	23%	12%	38%
São Paulo	0.578	0.702	0.783	0.124	0.081	0.205	21%	12%	35%
Distrito Federal	0.616	0.725	0.824	0.109	0.099	0.208	18%	14%	34%
Rio de Janeiro	0.573	0.664	0.761	0.091	0.097	0.188	16%	15%	33%

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Nota: DIF ABS é a diferença em pontos entre os indicadores dos distintos períodos; e CRESC é o crescimento em percentual dos indicadores, calculados pelos autores.

Situados nos casos extremos das taxas de crescimento, detectamos no Tocantins e no Rio de Janeiro a mesma tendência de crescimento captada nos demais. Para essa análise inserimos os valores das diferenças absolutas do IDHM num gráfico de dispersão com linha de tendência central, cujos resultados estão demonstrados na Figura 3:

Figura 3 - Tendência da evolução absoluta do IDHM por Estado (1991- 2010)



Fonte: construção dos autores.

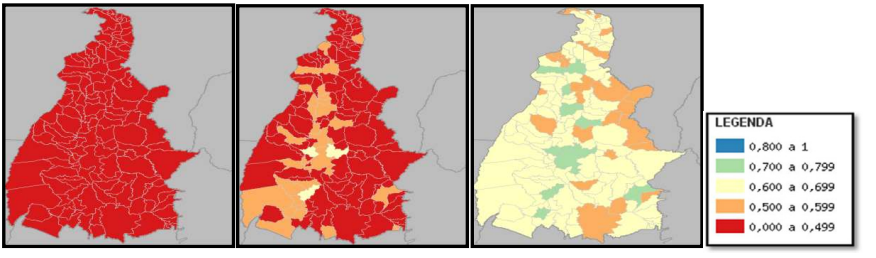
A Figura 3 evidencia que o crescimento do IDHM do Rio de Janeiro ficou abaixo da linha de tendência central, enquanto o do Tocantins se manteve acima. Esses dados confirmam que, de acordo com os critérios de avaliação do IDH, ambos os Estados foram casos diferenciados no período estudad.

2.1 Os indicadores analisados

O IDHM pode oferecer uma visão ampla sobre determinadas localidades e permitir o estabelecimento de comparações principalmente entre municípios de mesmo porte.

A Figura 4 apresenta os indicadores dos 139 municípios tocantinenses no período analisado, conforme os dados referenciados em 1991, 2000 e 2010:

Figura 4 – IDHM do Tocantins (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Atlas Brasil (2013).

Em 1991, com dois anos de governo próprio, todos os municípios encontravam-se com IDHM avaliado como "muito baixo". Em 2000, apenas três municípios do Tocantins apresentaram IDHM considerado médio: Palmas, capital do Estado, e as cidades de Peixe e Porto Nacional. Alguns poucos municípios elevaram o IDHM para o patamar "baixo", mas a grande maioria permaneceu com o indicador num nível julgado "muito baixo".

Entre 2000 e 2010, o Estado apresentou melhoria considerável. Algumas cidades, como Araguaína e Colinas, passaram diretamente do indicador "baixo" para o "alto". De modo geral, o IDHM da maioria dos municípios (104 no universo de 139 municípios tocantinenses) se

concentrou no nível "médio" (0,6 a 0,699), de acordo com os dados do PNUD para 2010.

Como o crescimento significativo do IDHM se deu entre as décadas de 2000 e 2010, procedemos a uma verificação do percentual de crescimento por município nesse período. Então, observamos que 12 municípios obtiveram crescimento do seu indicador de mais de 60% no período, motivo que nos guiou a análise detalhada de indicadores desses municípios, com destaque para os que obtiveram as taxas mais elevadas de crescimento, como expresso na Tabela 2:

Tabela 2 – Evolução do IDHM dos municípios tocantinenses (2000-2010)

Lugar	**IDHM (2000)**	**IDHM (2010)**	**DIF IDHM 10/00**	**Crescimento 10/00**
Tocantins	**0.525**	**0.699**	**0.174**	**33%**
Mateiros	0.281	0.607	0.326	116%
Lagoa do Tocantins	0.317	0.579	0.262	83%
Paranã	0.334	0.595	0.261	78%
Palmeirante	0.326	0.571	0.245	75%
Barra do Ouro	0.360	0.603	0.243	68%
Bom Jesus do Tocantins	0.396	0.660	0.264	67%
Goiatins	0.347	0.576	0.229	66%
Rio Sono	0.363	0.600	0.237	65%
Itaguatins	0.378	0.616	0.238	63%
Babaçulândia	0.397	0.642	0.245	62%
Ipueiras	0.384	0.620	0.236	61%
Novo Jardim	0.371	0.596	0.225	61%

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Nota: DIFIDHM 10/00 é a diferença em pontos entre os indicadores da série 2000 e 2010, e CRESC PERC10/00 é o crescimento percentual do indicador.

As principais características desses municípios foram localizadas no IBGE Cidades e consolidadas na tabela 3, apresentada a seguir:

Tabela 3 – Características gerais dos municípios tocantinenses com maior crescimento de IDHM (2000-2010)

Características	Mateiros	Lagoa do Tocantins	Paranã	Palmeirante	Barra do Ouro	Bom Jesus do Tocantins
População 2010	2.223	3.525	10.338	4.954	4.123	3.768
Área km²	9.681,46	911,342	11.260,21	2.640,82	1.106,35	1.332,67
Hab/km²	0,23	3,87	0,92	1,88	3,73	2,83
Características	Goiatins	Rio Sono	Itaguatins	Babaçulândia	Ipueiras	Novo Jardim
População 2010	12.064	6.254	6.029	10.424	1.639	2.457
Área km²	6.408,60	6.354,37	739,849	1.788,46	815,254	1.309,67
Hab/km²	1,88	0,98	8,15	5,83	2,01	1,88

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

Observamos que 9 dentre os 12 municípios pesquisados contavam com uma população abaixo de 15 mil habitantes. Paranã era o maior dentre os analisados em extensão territorial. Apesar do crescimento do IDHM dos municípios, a renda *per capita* ficou bem abaixo à da média brasileira, conforme informado na Tabela 4:

TABELA 4 - Renda *per capita* média em Reais (R$) (2010)

Lugar	**Renda per capita, exceto renda nula (2010), em R$**
Brasil	**800.84**
Mateiros	312.27
Lagoa do Tocantins	240.24
Paranã	325.61
Palmeirante	283.34
Barra do Ouro	262.60
Bom Jesus do Tocantins	396.67
Goiatins	253.36
Rio Sono	295.69
Itaguatins	294.06
Babaçulândia	327.00
Ipueiras	293.07
Novo Jardim	259.59

Fonte: Atlas Brasil (2013).

A análise dos indicadores de habitação em 2000 indicou que tais municípios estavam muito abaixo da média brasileira. Porém, em 2010, todos os fatores relacionados à habitação cresceram (população em domicílios com banheiro e água encanada e população com acesso a coleta de lixo e à energia elétrica), aproximando-se da média nacional em muitos casos. O indicador mais distante da média brasileira foi o da população em domicílios com banheiro e água encanada, como aponta a Tabela 5:

Tabela 5 – Características da habitação em percentual populacional nos domicílios

Lugar	**Com banheiro e água encanada**		**Com coleta de lixo**		**Com energia elétrica**	
	2000	**2010**	**2000**	**2010**	**2000**	**2010**
Brasil	**76.72**	**87.16**	**91.12**	**97.02**	**93.46**	**98.58**
Mateiros	23.47	64.39	0	98.4	48.16	88.94
Lagoa do Tocantins	8.14	68.74	22.3	90.11	61.55	88.27
Paranã	16.96	43.56	64.19	98.11	29.00	62.92
Palmeirante	5.87	45.52	43.15	46.79	32.63	81.38
Barra do Ouro	7.23	56.67	14.03	70.96	35.4	83.65
Bom Jesus do Tocantins	16.70	71.62	60.64	88.79	38.62	86.44
Goiatins	15.46	47.88	34.17	76.50	38.01	62.63
Rio Sono	16.59	50.35	69.27	99.43	38.13	64.17
Itaguatins	23.45	61.73	33.4	83.86	63.37	90.14
Babaçulândia	18.78	57.88	31.08	90.88	43.39	84.5
Ipueiras	22.92	80.43	68.65	91.09	59.93	91.96
Novo Jardim	43.02	80.93	50.11	97.13	56.06	89.22

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Tabela 6 - Características da ocupação dos trabalhadores

	Percentual com carteira: 18 anos ou mais		Percentual sem carteira: 18 anos ou mais		Percentual de funcionários públicos: 18 anos ou mais	
Lugar	**2000**	**2010**	**2000**	**2010**	**2000**	**2010**
Brasil	38,02	46,47	22,4	19,33	5,96	5,61
Tocantins	20,21	28,96	30,81	26,96	11,59	13,96
Mateiros	0	10,12	49,61	27,59	0	19,56
Lagoa do Tocantins	5	4,69	28,3	22,98	21,94	17,14
Paranã	7,95	12,6	29,5	33,71	5,1	20,17
Palmeirante	1,74	9,73	31,16	41,5	13,77	4,09
Barra do Ouro	4,56	17,15	25,8	27,15	11,49	18,71
Bom Jesus do Tocantins	5,58	22,1	39,07	24,96	8,78	13,96
Goiatins	8,26	7,68	20,33	21,82	8,57	17,84
Rio Sono	7,5	9,22	16,35	31,91	5,99	13,86
Itaguatins	6,34	7,37	17,55	30,01	7,8	15,99
Babaçulândia	13,33	20,51	29,12	27,22	3,76	8,62
Ipueiras	9,75	20,34	28,69	24,54	28,51	33,14
Novo Jardim	12,44	18,65	66,23	23,38	5,78	14,13

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Em observância ao expresso pela Tabela 6, vemos que o número de trabalhadores formais nos municípios analisados era bem inferior ao da média nacional e que, porém, o percentual dos empregados sem carteira era superior a essa média. Também, verificamos um aumento no número de trabalhadores na área pública. Esse dado pode ter influenciado o aumento do IDHM, especialmente na área da educação, justificado pela contratação de funcionários para as escolas públicas dos municípios. Chamou-nos a atenção o percentual de trabalhadores do setor público do município de Ipueiras (33%), superior ao dos demais municípios.

A análise dos dados referentes ao nível de escolaridade de ocupados com 18 anos ou mais apontou uma evolução em todas as cidades destacadas e em todos os níveis (fundamental, médio e superior), conforme apresentado na Tabela 7:

Tabela 7 – Escolaridade dos trabalhadores com 18 anos ou mais

Lugar	Percentual de ocupados com ensino fundamental completo		Percentual de ocupados com ensino médio completo		Percentual de ocupados com ensino superior completo	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	46.47	62.29	30.84	44.91	7.97	13.19
Tocantins	37.58	61.15	23.19	45.29	3.72	12.64
Mateiros	9.44	34.15	6.78	23.61	3.39	5.90
Lagoa do Tocantins	32.07	38.33	17.89	25.48	2.28	11.9
Paranã	9.95	42.93	4.71	31.82	0.42	11.32
Palmeirante	13.56	35.63	9.69	21.76	0.29	4.95
Barra do Ouro	17.32	46.34	7.63	33.41	0	7.65
Bom Jesus do Tocantins	16.47	45.76	12.08	27.7	1.31	5.49
Goiatins	18.05	42.64	10.25	29.73	0.17	9.42
Rio Sono	18.05	45.27	11.14	30.92	0.31	8.53
Itaguatins	16.85	44.42	8.5	33.02	0.49	7.92
Babaçulândia	19.43	46.38	11.3	29.91	0.48	5.96
Ipueiras	20.43	41.67	6.44	24.24	0	4.49
Novo Jardim	10.89	36.42	3.53	21.41	0	3.12

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Todavia, a escolaridade do trabalhador tocantinense nos municípios analisados ainda estava abaixo à da média nacional. A exceção ficou por conta de Lagoa do Tocantins e Paranã, onde o percentual dos ocupados com superior completo em 2010 se aproximou ao da média nacional, da qual igualmente se aproximaram as do Estado.

Na análise do percentual de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza (renda per capita de até R$70,00), pobreza (renda per capita de até R$140,00) e vulnerabilidade à pobreza (renda per capita de até R$255,00), obtivemos resultados compatíveis com o esperado, ou seja, os indicadores de desigualdade social sofreram redução. É o que verificamos na Tabela 8:

Tabela 8 - Percentual de população extremamente pobre, pobre e vulnerável à pobreza

	% pop. considerada extremamente pobre		% pop. considerada pobre		% pop. considerada vulnerável à pobreza	
Lugar	**2000**	**2010**	**2000**	**2010**	**2000**	**2010**
Brasil	**12.48**	**6.62**	**27.90**	**15.20**	**48.39**	**32.56**
Tocantins	**22.28**	**10.21**	**45.18**	**22.15**	**68.45**	**44.71**
Mateiros	59.05	15.96	71.18	34.71	92.86	62.48
Lagoa do Tocantins	62.19	33.42	79.37	52.69	94.08	74.48
Paranã	40.31	31.89	70.93	47.35	84.26	68.27
Palmeirante	47.28	27.94	73.91	44.49	87.45	68.88
Barra do Ouro	48.78	28.37	73.47	45.73	87.09	66.31
Bom Jesus do Tocantins	37.96	10.31	69.71	21.3	83.31	50.49
Goiatins	56.09	37.47	76.7	53.72	90.2	71.93
Rio Sono	48.11	27.20	74.11	45.36	87.56	67.67
Itaguatins	37.51	23.75	64.23	43.77	85.23	65.87
Babaçulândia	41.88	15.11	66.06	31.33	86.92	58.67
Ipueiras	39.19	11.31	67.28	28.66	88.98	59.68
Novo Jardim	24.06	17.14	43.91	36.07	77.34	63.14

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Quando comparados os dados de Tocantins com os da média brasileira, observamos que o Estado ainda mantinha taxas mais elevadas de pessoas em situação de pobreza, e estendendo essa comparação à das médias das cidades analisadas com as do referido Estado, entendemos que, a despeito do crescimento do IDHM nesses municípios, seus indicadores de desigualdade ainda eram superiores aos do Tocantins, na maioria dos casos.

A apropriação de renda pelos 10% mais ricos era distinta para os municípios analisados, variando de 6.22 pontos percentuais positivos em Itaguatins a 15.94 pontos percentuais negativos em Goiatins. Em oito municípios houve diminuição desse percentual pelos 10% mais ricos, mas em quatro deles ocorreu um aumento pelos 10% mais ricos: Mateiros, Palmeirante, Rio Sono e Itaguatins. É o que evidencia a Tabela 9:

Tabela 9 – Percentual de apropriação de renda pelos 10% mais ricos

Lugar	Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos	
	2000	2010
Brasil	51.94	48.93
Mateiros	38.76	40.27
Lagoa do Tocantins	45.48	44.67
Paranã	53.07	50.67
Palmeirante	42.90	43.07
Barra do Ouro	42.62	39.06
Bom Jesus do Tocantins	49.70	39.51
Goiatins	59.56	43.62
Rio Sono	43.82	45.54
Itaguatins	36.82	43.04
Babaçulândia	39.24	35.08
Ipueiras	43.09	30.95
Novo Jardim	36.51	29.47

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Para melhor compreensão do cenário dos municípios, analisamos cada indicador integrante do IDHM (renda, longevidade e educação), como expresso na Tabela 10:

Tabela 10 - Crescimento do IDHM (renda, longevidade e educação)

Lugar	IDHM Renda		Crescimento	
	2000	2010	Absoluto	Relativo
Mateiros	0.404	0.586	0.182	45%
Lagoa do Tocantins	0.364	0.543	0.179	49%
Paranã	0.496	0.588	0.092	19%
Palmeirante	0.426	0.564	0.138	32%
Barra do Ouro	0.431	0.557	0.126	29%
Bom Jesus do Tocantins	0.508	0.621	0.113	22%
Goiatins	0.458	0.541	0.083	18%
Rio Sono	0.437	0.574	0.137	31%
Itaguatins	0.466	0.572	0.106	23%
Babaçulândia	0.453	0.589	0.136	30%
Ipueiras	0.458	0.576	0.118	26%
Novo Jardim	0.52	0.559	0.039	8%

Lugar	IDHM Longevidade		Crescimento	
	2000	2010	Absoluto	Relativo
Mateiros	0.725	0.823	0.098	14%
Lagoa do Tocantins	0.628	0.758	0.13	21%
Paranã	0.662	0.777	0.115	17%
Palmeirante	0.659	0.756	0.097	15%
Barra do Ouro	0.656	0.76	0.104	16%
Bom Jesus do Tocantins	0.711	0.833	0.122	17%
Goiatins	0.636	0.765	0.129	20%
Rio Sono	0.657	0.779	0.122	19%
Itaguatins	0.659	0.799	0.14	21%
Babaçulândia	0.659	0.792	0.133	20%
Ipueiras	0.659	0.797	0.138	21%
Novo Jardim	0.655	0.73	0.075	11%
Lugar	**IDHM Educação**		**Crescimento**	
	2000	**2010**	**Absoluto**	**Relativo**
Mateiros	0.076	0.463	0.387	509%
Lagoa do Tocantins	0.139	0.471	0.332	239%
Paranã	0.113	0.461	0.348	308%
Palmeirante	0.123	0.436	0.313	254%
Barra do Ouro	0.165	0.517	0.352	213%
Bom Jesus do Tocantins	0.172	0.555	0.383	223%
Goiatins	0.144	0.462	0.318	221%
Rio Sono	0.166	0.482	0.316	190%
Itaguatins	0.176	0.511	0.335	190%
Babaçulândia	0.21	0.568	0.358	170%
Ipueiras	0.187	0.518	0.331	177%
Novo Jardim	0.15	0.52	0.37	247%

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Com base na Tabela 10, temos que o IDHM Longevidade foi o que menos cresceu e que o IDHM Renda cresceu consideravelmente. Entretanto, como já dissemos, o indicador tomado isoladamente não significa melhor condição de vida nem de trabalho, pois, nos municípios analisados, verificamos um grande percentual de trabalhadores sem carteira assinada e um percentual de trabalhadores com carteira assinada abaixo da média nacional. Entendemos, pois, que o que impactou decisivamente no IDHM desses municípios foi o componente Educação, cujo crescimento foi bastante expressivo.

Cabe-nos destacar que o Programa Bolsa Família foi um fator que influenciou positivamente no aumento do IDHM Educação e na redução de pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza. O programa, condicionado à frequência escolar, beneficiou 12,8 milhões de famílias no Brasil em 2010. No estado do Tocantins, 129.195 famílias foram beneficiadas no mesmo ano.

Examinamos a importância do programa nos municípios analisados comparando o número das famílias atendidas entre os municípios tocantinenses e os municípios com maior IDHM numa faixa populacional compreendida entre 100 habitantes abaixo e acima dos municípios do Tocantins. Os resultados são apresentados na Tabela 11:

Tabela 11 – Número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em setembro de 2010)

Lugar	População 2010	n. de famílias beneficiárias	IDHM 2010	Lugar	População 2010	n. de famílias beneficiárias	IDHM 2010
Mateiros	2223	207	0.607	Lacerdópolis (SC)	2199	43	0.781
Lagoa do Tocantins	3525	528	0.579	Braço do Trombudo (SC)	3457	34	0.780
Paranã	10338	1444	0.595	São Carlos (SC)	10291	262	0.769
Palmeirante	4954	708	0.571	Selbach (RS)	4929	157	0.777
Barra do Ouro	4123	609	0.603	Vila Maria (RS)	4221	20	0.761
Bom Jesus do Tocantins	3768	423	0.660	Quatro Pontes (PR)	3803	60	0.791
Goiatins	12064	1830	0.576	Piratininga (SP)	12072	500	0.779
Rio Sono	6254	810	0.600	Treze Tílias (SC)	6341	121	0.795
Itaguatins	6029	1046	0.616	Oriente (SP)	6097	230	0.770
Babaçulandia	10424	1228	0.642	Guaraciaba (SC)	10498	201	0.751
Ipueiras	1639	210	0.620	Lagoa dos Três Cantos (RS)	1598	16	0.789
Novo Jardim	2457	282	0.596	Colina (RS)	2420	20	0.765

Fonte: Atlas Brasil (2013) / Ministério do Desenvolvimento Social (2013).

De acordo com os dados da Tabela 11, observamos uma discrepância entre o número de benefícios concedidos às famílias nos municípios focalizados, chegando a um número 30 vezes superior na comparação entre Barra do Ouro e Vila Maria. Certamente a transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família foi um fator importante para as famílias de baixa renda dos municípios tocantinenses, mas, por outra perspectiva, os dados revelaram a necessidade de criação e implantação de ações de desenvolvimento local capazes de diminuir gradativamente a dependência do benefício.

Outro aspecto relacionado com a melhoria dos indicadores da educação é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi instituída no período analisado (2000-2010)—estabelecendo limites constitucionais

mínimos para investimento em saúde e educação, limite máximo para despesa com pessoal, além de outras disposições relacionadas às finanças públicas que visam assegurar a responsabilidade na gestão fiscal dos municípios, estados e União (BRASIL, 2000). No caso específico da educação, a União aplica nunca menos que 18% das receitas, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem direcionar 25% das receitas resultantes de impostos e das transferências constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A lei também ~~estabelece~~ institui o percentual mínimo para investimento com saúde, que, no caso da União, deve ser igual ou maior ao valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Os Estados devem investir 12% e os municípios, 15% do valor adicionado, somado às transferências constitucionais (BRASIL, 2000).

Considerações Finais

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Tocantins, comparativamente ao dos demais estados, foi o que mais cresceu em termos absolutos no período entre 1991 e 2010. Esse fato estimulou nosso interesse em analisar indicadores dos 12 dos seus municípios que apresentaram crescimento superior a 60% entre 2000 a 2010, a fim de identificarmos as mudanças ali ocorridas.

O Tocantins é o mais novo Estado da federação brasileira. Desse modo, a evolução do seu IDHM é um indicativo de que, apesar dos problemas em relação ao pacto federativo nacional, sua constituição foi importante para a aplicação das políticas públicas, sobretudo, nos campos da saúde e da educação. A proximidade do Estado com as municipalidades possivelmente influenciou os resultados obtidos.

Além disso, é possível dizer que o modelo de bem-estar social adotado no Brasil, universalizando as políticas públicas de saúde e educação, tem surtido efeito na redução das disparidades regionais oriundas do histórico processo de colonização brasileiro, a despeito das regiões Norte e Nordeste apresentarem indicadores ainda menores que os das demais regiões brasileiras.

Dentre os indicadores de maior crescimento no IDHM, alguns municípios tiveram expressiva melhora, como aqueles ligados à habitação: o acesso a água encanada, coleta de lixo e energia, por exemplo. Além disso.

Também se detectou uma queda no percentual dos indicadores ligados à pobreza, com a diminuição da apropriação de renda pelos 10% mais ricos, denotando -que o processo de distribuição de renda *per capita* da média dos municípios analisados ficou abaixo da média brasileira.

Por fim, com a análise do IDHM aberto, ou seja, sem o recorte da renda, longevidade e educação, temos que o componente Educação foi o que mais contribuiu na elevação do índice geral dos municípios numa progressão bastante elevada. Esta observação abre a possibilidade de futuros estudos acerca da qualidade do ensino nos municípios de maior aumento no indicador.

Um dos fatores que pode ter contribuído para a melhoria do IDHM Educação e para a redução dos níveis de pobreza é o acesso ao Programa Bolsa Família, instituído pelo governo federal em 2003 e que condiciona o recebimento da bolsa à frequência escolar. Ademais, a oferta de maior acesso à população pelas políticas públicas de educação certamente não só influenciou no aumento do referido índice, mas

também impactou no IDHM Renda, com crescimentos que variaram de 8 a 45%.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, criada em 2000, estabeleceu percentuais mínimos para investimento em saúde e educação também, o que pode ter surtido efeitos na gestão das municipalidades e na direção dos recursos para essas áreas, contribuindo na elevação dos indicadores, situação que não ~~era~~ exclusiva dos municípios analisados, mas certamente influenciou nos resultados encontrados.

Nesta análise dos indicadores dos municípios escolhidos, a limitação de nossa abordagem decorreu da carência de pesquisas sobre o contexto histórico= rende contribuições ao realçar a importância das políticas públicas de educação e saúde.

Deixamos aqui, portanto, a proposta de realização de estudos que aprofundem a análise dos distintos contextos territoriais e das políticas públicas, especialmente as de educação e de desenvolvimento local, conduzidas pelo estado do Tocantins e por seus governos municipais no período analisado.

Referências

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspectivas**, São Paulo, v. 18, n. 2. jun. 2004.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BARROS, R.; CARVALHO, M., FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil**. São Paulo: IPEA, jan. 2010. Texto para discussão n. 1460.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01nov. 2013.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, v. 19, n. 2, maio-ago. 2009.

GUIMARÃES, J. R. S; JANNUZZI, P. M. IDH, Indicadores Sintéticos E Suas Aplicações Em Políticas Públicas: Uma Análise Crítica. **Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, maio 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Estados**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=to>. Acesso em: 05 nov. 2013.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr.-jun. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Informações sobre o Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/>. Acesso em: 01mar. 2014.

POCHMANN, M. Novos personagens? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 jan. 2012. Disponível em: http://marciopochmann.com.br/artigos/novos-personagens>. Acesso em 08 nov. 2013.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

TOCANTINS. Portal do Governo do Tocantins. Disponível em: <http://portal.to.gov.br/>. Acesso em: em 08nov. 2013.

Esta coletânea decorre do processo formação e capacitação de profissionais, gestores, conselheiros e técnicos da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), do Estado de Mato Grosso, no ano de 2014, levado a efeito pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) via convênio firmado, após processo licitatório, com a Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS). Trata-se de uma experiência viabilizada pelo Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), que tem por objetivo garantir, mediante a referida oferta de formação e capacitação, a implementação das ações dos planos de educação permanente, aprimorando a gestão do SUAS nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Para sua efetivação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) instituiu e coordena a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS), formada por instituições de ensino, públicas e privadas; escolas de governo; e institutos federais de educação.

9 788532 709028

EdUFMT DIGITAL