



CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS

RAFAEL BARBOSA CALUMBI DA SILVA

**DINÂMICAS DO PLANEJAMENTO E MODELOS DE GESTÃO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CACHOEIRA-BA**

Cachoeira-BA
2015



RAFAEL BARBOSA CALUMBI DA SILVA

**DINÂMICAS DO PLANEJAMENTO E MODELOS DE GESTÃO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CACHOEIRA-BA**

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Professor Orientador: Dr. Edilson Tavares de Araújo.

Cachoeira-BA
2015

DINÂMICAS DO PLANEJAMENTO E MODELOS DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CACHOEIRA-BA

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Prof.: Dr. Edgilson Tavares de Araujo (orientador)
Doutor em Serviço Social (PUC-SP)
Professor Adjunto da UFRB/CAHL

Bel.^a Karina Madureira Lordelo Barreto
(Membro Externo)

Profa. Dra. Heleni Duarte D'Ávila
Doutora em Saúde Pública (UFBA)
Professora Adjunta da UFRB/CAHL

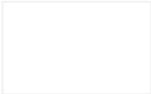


AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que colaboraram de forma direta e indireta na composição deste trabalho, em especial: **A Deus**, a quem devo tudo. **A minha família**, no apoio incondicional, no nome de meu Pai Jaelson Calumbi, minha mãe Lindinalva de Jesus Barbosa, e a minha irmã, Gislaine Calumbi da Silva. **A Lorena Lima**, por sempre me incentivar nos momentos difíceis, por ser meu porto seguro de todas as horas.

Ao orientador, Prof. **Dr. Edgilson Tavares**, pela paciência e seu papel fundamental na consolidação desse trabalho.

Aos **meus colegas pelo** companheirismo e auxílio, principalmente nos momentos difíceis.



RESUMO

As dinâmicas de planejamento e os modelos de gestão da assistência social nos municípios influenciarão de maneira fundamental a qualidade da política pública ofertada. Entendendo a importância destes processos, este estudo teve como objetivo analisar as dinâmicas de planejamento e modelo(s) de gestão da política de assistência social e do SUAS que prevalece(m) na gestão da Secretaria Municipal de Assisências Social (SEMAS) de Cachoeira-BA. A metodologia utilizada foi qualitativa, apoiando-se na análise dos modelos de gestão pública (burocrático, gerencialista, governo empreendedor e governança pública). Foram realizadas 06 (seis) entrevistas semi-estruturadas com gestoras envolvidas diretamente com as definições estratégica na coordenação de equipamentos do SUAS. Além disso, também foi feita análise documental. Os resultados apontam para a prevalência do planejamento operacional em detrimento da existência de um processo estratégico que é fragilizado ou inexistente. O planejamento existente é burocrático, confundindo-se o instrumento plano com a própria dinâmica de planejamento estratégico que deveria existir. Prevalece um mix de elementos que compõe o modelo de gestão da Assistência Social, principalmente, o burocrático, quando se evidenciam equívocos na relação planejamento e ações executadas.

Palavras-chave: Planejamento, Política de Assistência Social, Modelos de Gestão Pública.



ABSTRACT

The dynamic planning and management models of social assistance in the municipalities of fundamentally influence the quality of the offered public policy. Understanding the importance of these processes, this study aimed to analyze the dynamics of planning and model (s) management of social welfare policy and ITS prevailing (m) in the management of the Municipal Social Assists (SEMAS) of Cachoeira- BA. The methodology was qualitative, relying on the analysis of public management models (bureaucratic, managerial, entrepreneurial and government public governance). They were held six (06) semi-structured interviews with managers directly involved with the strategic definitions in the coordination of ITS equipment. Furthermore, document analysis was also performed. The results point to the prevalence of operational planning at the expense of the existence of a strategic process that is fragile or non-existent. The existing planning is bureaucratic, confusing the plan instrument with the dynamics of strategic planning that should exist. Prevails a mix of elements that make up the management model of social assistance, mainly bureaucratic, when evidence misconceptions in the relationship planning and actions taken.

Keywords: Planning, Social Welfare Policy, Public Management Models



Sumário

Introdução

Capítulo 1 Gestão e Assistência Social: um diálogo necessário.....	14
1.1 Políticas públicas e modelos de gestão pública	17
1.2 Mudanças históricas na Assistência Social e as necessidades de aprimoramento da gestão	24
1.3 Gestão Municipal da Política de Assistência Social e o SUAS: dilemas e desafios atuais.	28
Capítulo 2 Planejamento estratégico e gestão da Política de Assistência Social nos municípios	33
2.1 As necessidades de planejamento e gestão no Sistema Único de Assistência Social.....	38
2.2. Instrumentos e práticas de planejamento na Assistência Social nos municípios.	40
Capítulo 3 Modelo de Gestão e dinâmicas do planejamento da Secretaria Municipal da Assistência Social (SEMAS), gestão 2013-2016 em Cachoeira BA	Erro! Indicador não definido.
3.1 A gestão da Assistência Social em Cachoeira: aspectos históricos e estrutura Administrativa.....	44
3.2 Dinâmica(s) de planejamento na SEMAS.....	49
3.3 Modelo(s) de gestão na SEMAS.....	52
Capítulo 4 Considerações Finais	57

Referências

Apêndices

Introdução

A atuação da Assistência Social esteve historicamente atrelada a ações aleatórias de cunho assistencial e caritativo, sem um devido planejamento estratégico e com ações desarticuladas de objetivos a serem alcançados. O entendimento da Assistência Social enquanto direito universal só ganha escopo com a Constituição Federal de 1988, passando a englobar o tripé da seguridade social, que traz a inovação da Política de Assistência Social ao caráter não contributivo, além das políticas de Saúde e Previdência Social. Nesta nova perspectiva, vem se materializando instrumentos de políticas públicas para a oferta de benefícios e serviços socioassistenciais, com vistas ao enfrentamento de riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais.

A partir da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8742/1993) ¹o Estado assume o enfrentamento das expressões da questão social, principalmente quanto aos riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. Inicia-se, assim, o desenho desta política pública por meio de normativas, programas, projetos, ações, serviços e benefícios socioassistenciais, exigindo um modelo de gestão pública mais profissionalizada.

O Estado passou a assumir responsabilidades constitucionais junto aos indivíduos em situações de risco e vulnerabilidade, agravadas ou não por violação de direitos, que antes ficavam a cargo da família e da sociedade civil, principalmente, das entidades religiosas. Neste sentido, o Estado ganha centralidade no planejamento e implementação dessa política, contando com as parcerias das entidades e organizações privadas de assistência social para a oferta de diferentes benefícios, serviços socioassistenciais, planos e programas para os cidadãos que deles necessitam.

Para a garantia e materialização do direito a assistência social foram desenvolvidos uma série de instrumentos de políticas públicas que culminaram com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Resolução CNAS nº 145/2004), e com o

¹ Alterada pela Lei nº 12.435/2011.

Sistema Único de Assistência Social - SUAS (2005), instituído pela Norma Operacional Básica - NOB-SUAS (Resolução CNAS nº 130/2005) e pela Lei nº 12.425/2011, que altera a LOAS. Cria-se, assim, um sistema participativo e descentralizado envolvendo os governos Federal, Estados, Municípios e o Distrito Federal na execução de uma política social garantidora de direitos.

A complexidade do SUAS exige grande capacidade de planejamento e gestão, que pode ser vista ainda como neófito e em processo de aprimoramento, buscando a integração de benefícios e serviços socioassistenciais ofertados pelos municípios.

Ferramentas e instrumentais gerenciais ganharam corpo buscando proporcionar que os entes federados municipais que executam a PNAS criem estratégias para atingir os objetivos propostos pela política. Porém, dados os resquícios da cultura assistencialista vividos na área, planejamento e gestão estratégica no campo da Assistência Social ainda tem um tímido debate, marcado por contradições extremas entre as concepções do assistencialismo e da gestão social. A gestão é um fator importante na tentativa da realização das necessidades expostas pela sociedade. Os modelos adotados de gestão e as dinâmicas de planejamento podem dizer muito sobre a ótica a qual a Assistência Social é gerida em cada município.

Esta pesquisa tem como *lócus* o município de Cachoeira-BA. As principais questões que a motivam o estudo surgiram a partir da minha vivência no processo de Estágio Supervisionado na Secretaria Municipal da Assistência Social (SEMAS), na Prefeitura de Cachoeira – BA, durante o ano de 2014. Era constante a minha inquietação em analisar a dinâmica organizacional e a oferta dessa política no município, considerando as sistemáticas de planejamento e gestão adotadas na SEMAS. Em outras palavras, senti a necessidade de entender como a política de assistência social é encarada pela atual gestão, no que diz respeito a garantir dos direitos e estar alinhada aos princípios e objetivos da PNAS e do SUAS.

Cabe ressaltar que Cachoeira, no Recôncavo da Bahia, tem 34.026 habitantes, segundo o boletim informativo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS),

enquadra-se na política no perfil de município de Pequeno Porte II², segundo os critérios estabelecidos no NOB/SUAS. No nível local, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) conta com 80 (oitenta)³ trabalhadores, com diversas formações, no órgão gestor Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) estruturada conforme organograma⁴, da seguinte forma:

- a) **Secretaria, chefia de gabinete e subsecretária;**
- b) **Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);**
- c) **Núcleo de Proteção Social**, no qual estão alocados 03 (três) Centros de Referência em Assistência Social, 01 Centro de Referências Especializada em Assistência Social e o PAIF;
- d) **Núcleo de Benefícios**, divididos em “eventuais e serviços” e “continuados e Bolsa Família”. Ainda estão atrelados a este núcleo o Velório Municipal e a Defensoria Pública;
- e) **Núcleo de Desenvolvimento**, contendo a gestão dos programas voltados para “juventude e trabalho” e “habitação” (Programa Nossos Jovens e Programa Moradia Digna);
- f) **Núcleo Conselhos e ONG**, no qual existe uma assessoria e estão alocados o Conselho Municipal de Assistência Social (CEMAS), Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI), Instância de Controle Social do Bolsa Família (ICS), Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil (COMETI), Conselho Municipal de Juventude e Conselho Municipal de Habitação;

² A PNAS (2014) e a NOB/SUAS (2005) estabelecem critérios de caracterização dos grupos territoriais para definição dos municípios, no que diz respeito ao tamanho e características da população, bem como oferta de serviços por meio de equipamentos públicos CRAS e CREAS:

- Pequeno porte I – população de até 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média);
- Pequeno porte II – população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média);
- Médio porte - população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias).
- Grande porte - população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias);
- Metrôpoles - mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada) (BRASIL, 2009).

³ Destes servidores, 57% dos servidores são contratados, 17% são cargos comissionados, sendo somente 23% o número de concursados (CACHOEIRA,2014).

⁴ Ver anexo A.

Além destes equipamentos públicos, ainda existe uma Unidade de Acolhimento a idosos, mantida por organização privada da sociedade civil.

Estes equipamentos são responsáveis pela oferta e gestão de programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, principalmente, para as 21561 pessoas⁵ e 8501 famílias⁶ inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), de acordo com informações da base de dados DataSocial, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). Vale salientar que destas famílias, 7.647 possuem renda famílias per capita de até ½ salário mínimo, sendo 5.257 beneficiárias do Programa Bolsa Família. Ainda há 839 beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Partindo deste contexto social e das questões aventadas sobre a gestão municipal surge como principal questão desta pesquisa: quais as dinâmicas de planejamento e o modelo(s) de gestão que prevalece(m) na implementação da Política de Assistência Social e do SUAS na cidade de Cachoeira - BA? As suposições iniciais foram que poderia prevalecer apenas o planejamento mais operacional e normativo e modelos de gestão pautado na burocracia, envolvendo poucas pessoas a partir de análises técnicas, protocolares, prescritivas e normativas, estando entre a garantia de direitos e resqúcios assistencialistas. Em alguns aspectos, também poderia haver uma tendência a um modelo que tende a governança pública e a gestão social da política pública, no qual há diálogo com a sociedade civil, tentando dinamizar a oferta da Política de Assistência Social e do SUAS no Município de Cachoeira – BA.

Analisar a dinâmica de planejamento e o(s) modelo(s) de gestão adotado(s) pode proporcionar a abertura de caminhos e possibilidades para o avanço da gestão da política pública de Assistência Social, ressaltando a importância central no alinhamento estratégico entre o que está estabelecido nas normatizações e a observância das particularidades e singularidades municipais, neste caso, de municípios de pequeno porte.

⁵ Dado referente a março de 2015 na base de dados Data Social, Data Cad, Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=56&p_ibge=29&p_geo=0&p_search=cachoeira Acesso em 30 mar. 2015

⁶ Número referente a dezembro de 2014, conforme a mesma base de dados citada anteriormente.

Deste modo, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar as dinâmicas de planejamento e modelo(s) de gestão da política de assistência social e do SUAS que prevalece(m) na Secretaria de Assistência Social (SEMAS) de Cachoeira-BA. Os objetivos específicos foram:

- a) Caracterizar o modelo de gestão adotado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, (SEMAS) de Cachoeira-BA, identificando se tende à lógica dos direitos e/ou resquícios assistencialistas;
- b) Analisar a coerência e alinhamento estratégico da SEMAS na implementação integrada dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- c) Analisar a utilização dos instrumentos de planejamento da política de Assistência Social no nível local;

Para atingir os objetivos propostos a metodologia utilizada foi baseada em estudo de caso de caráter qualitativo. O marco teórico-institucional se apoia na análise dos modelos de gestão pública (burocrático, gerencialista, governo empreendedor e governança pública) (SECCHI, 2008) e na gestão social (ARAÚJO, 2012; FISCHER, 2007).

Foram combinadas técnicas de entrevista e análise documental. As entrevistas foram feitas individualmente, buscando maior riqueza nas informações, com roteiro semiestruturado (Apêndice A), contendo a questões que abordaram a caracterização da entrevistada (02 questões) e o perfil gerencial (14 questões). Foram entrevistados 06 (seis) gestoras:

- 01 Secretária Municipal da Assistência Social;
- 03 (três) coordenadoras de CRAS, sendo um (01) do CRAS quilombola;
- 01 (uma) Coordenadora do CREAS;
- 01 (uma) Gestora do Programa Bolsa Família;

A escolha desses sujeitos para a pesquisa se deu por considerar que estes são os atores que estão ligados diretamente aos processos de planejamento e tomada de decisão na implementação da política. Inicialmente, pretendia-se entrevistar todos

os gestores ligados diretamente aos equipamentos públicos, num total de 13 (treze) gestores. Mas, considerando o prazo para realização da pesquisa de campo e a acessibilidade aos sujeitos da pesquisa, optou-se por estes 06 (seis) que possuem uma grande atuação política no SUAS.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente nos locais de trabalho de cada gestor. Todos os entrevistados possuíram ciência do objetivo da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), autorizando assim as análises e reprodução dos conteúdos, embora esteja garantido o sigilo de identidade, procurando obter maior dinamismo e maior eficácia na condução das entrevistas. Dessa forma, garantiu-se o anonimato, buscando maior espontaneidade, entendendo que isso colabora para um maior conforto do entrevistado. As entrevistas duraram em média de 35 minutos, sendo gravadas e transcritas.

Complementando a análise das entrevistas foi realizada a análise documental. Os documentos analisados foram:

- Decreto Municipal nº 688/2005, que determina o processo da criação da Secretaria de Assistência Social e Trabalho, representando a modificação da já criada Secretaria da Assistência Social;
- Decreto Municipal nº 027/97 que trata sobre a criação do Fundo Municipal de Assistência Social;
- Lei de Diretrizes Orçamentária municipal (ano de 2013);
- Plano Plurianual municipal (2013 - 2017);
- Lei orçamentária anual municipal (ano 2013);

Este trabalho está estruturado 03 (três) capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo, *Gestão e Assistência Social: um diálogo necessário* traz elementos históricos e conceitos sobre a gestão, observando como vem se dando a gestão política de assistência social.

No segundo capítulo foi abordado o planejamento estratégico e gestão da Política de Assistência Social nos municípios, sendo ressaltados os elementos legais, burocráticos e estratégicos do planejamento. No terceiro capítulo são apresentados

os resultados da pesquisa de campo, ressaltado a prevalência dos modelos de gestão e planejamento da Política de Assistência Social no município de Cachoeira-BA, gerida pela Secretaria Municipal da Assistência Social (SEMAS), gestão 2013-2016. Por fim, são apresentadas as considerações finais, analisando os elementos que compõe e estruturam o corpo desse trabalho, demonstrando os resultados alcançados ao longo desta pesquisa.

1. Gestão e Assistência Social: um diálogo necessário.

Os temas gestão e assistência social passaram a ter uma abertura de diálogo recente. O modelo de formação do profissional do Serviço Social, predominantemente atuante na área de Assistência Social, trilhou caminhos por vezes distantes da inclusão do tema gestão como prioritário, entendidos comumente como forma de manutenção do *status quo* (ARAÚJO, 2012). Esse diálogo entre gestão e assistência social é marcado por mitos e crenças fantasiosas que ainda esbarram o diálogo entre a atuação técnica e a atuação enquanto gestor do profissional do Serviço Social. Contudo, nos últimos anos, dada as necessidades colocadas pela Política Nacional de Assistência Social, essa realidade tem, aos poucos, sendo posta em debate e se modificando.

Falar em gestão é remeter a um processo dinâmico de definição de prioridades de uma organização ou rede de organizações públicas ou privadas, sem receitas únicas, considerando para além dos instrumentos e ferramentas, as relações sociais. A gestão como meio para o alcance dos objetivos proporciona uma visão sobre mecanismos de apoio aos processos de decisão, que buscam maior eficácia, eficiência e efetividade. No caso da gestão pública, os diferentes modelos de gestão poderão determinar os níveis de enfrentamento das distintas realidades sociais, políticas e econômicas. Cabe salientar que a gestão não deve ser considerada apenas como ciência ou como uma profissão, mas como uma prática, aprendida com a experiência e enraizada num contexto (MINTZBERG, 2010).

O perfil do gestor geralmente está associado a suas capacidades de realizar ações dentro de um contexto organizacional com eficácia e eficiência. Trazendo esta discussão para a esfera pública e social⁷ cabe uma reflexão sobre qual deve ser este perfil, considerando os diferentes contextos políticos, sociais e econômicos, e as especificidades de competências requeridas. Para o desenvolvimento dessas competências, é preciso conjugar dois tipos distintos de racionalidades. A sociologia

⁷ Tais conceitos são explicados por Bouldosa e Araújo (2010) a partir de Habermas, Passeron e Bourdieu. Para Habermas o conceito de esfera pública diz respeito a rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição formação da opinião pública sobre temas específicos (TENÓRIO, 2008 apud HABERMAS, 1997, vol. II, p. 92). O conceito de esfera social foi teorizado para compreender o lócus dos agentes sociais, cujos “posicionamentos” se daria muito mais pela compreensão de suas identidades e de seus capitais sociais acumulados, do que propriamente por atributos externos aos atores (PASSERON, 1994).

de Guerreiro Ramos (1981) sobre a ciência das organizações fundamenta-se na distinção entre *racionalidade instrumental ou funcional*, contrapondo-a à *racionalidade substantiva ou noética* como bases da gestão. A primeira está mais relacionada aos meios e busca da eficiência operacional e ao atendimento de objetivos organizacionais; a outra desenvolve um juízo de valor, sendo uma faculdade humana que afasta a noção cega e acrítica de alcance de padrões de eficiência, valorizando a capacidade de julgamento, enfocando a ética e os valores. Baseado em Guerreiro Ramos e em Habermas, Serva (1997) afirma que a racionalidade instrumental é a baseada no cálculo, consecução de objetivos técnicos ou de fins vinculados a interesses econômicos ou de poder social, sempre com o intuito da maximização dos recursos disponíveis. Já a racionalidade substantiva está voltada para o sentido individual (autorrealização, satisfação, potencialização do sujeito) e social (responsabilidade, satisfação sociais), ou seja, diz respeito aos significados atribuídos aos objetos (ARAÚJO, 2012).

Compreende-se, deste modo, que a gestão não é simplesmente um processo metódico com ações normativas e protocolares. No caso da gestão pública e, em especial, da gestão de políticas públicas, trata-se de um processo que pressupõe a busca incessante de elementos que problematizem a realidade e busquem soluções para determinados problemas públicos, para a oferta de bens e serviços públicos. O processo de gestão de uma política pública é contínuo e dinâmico, tendo cada fase sua centralidade. Logo, a gestão não diz respeito apenas ao controle, a ação, aos pensamentos estratégicos, a liderança, a decisão, mas, a todas essas coisas e muito mais, “não somadas, mas misturadas” (MINTZBERG, 2010).

Pensar em gestão é, portanto, ir além da discussão de técnicas e instrumentos gerenciais. O ato de aplicar técnicas não pode ser isolado dos requisitos, tanto preliminares quanto complementares, indispensáveis ao trabalho do executor. O gestor não está isolado de um contexto social, portanto, ao operar com indivíduos e grupos sociais, a sua atuação exige que transcenda o nível executor (RIBEIRO [1969], 2006). Ribeiro ([1969], 2006) faz esta consideração aplicada à gestão empresarial, mas, que no caso da gestão pública ainda é mais patente, uma vez que não se pode separar o agir político da gestão dos instrumentos da política pública. Política e gestão não se separam e caminham juntas desde os processos de planejamento a execução de uma política pública. Se for ignorada a variável política

no planejamento, por exemplo, ocorre o corte do caminho entre o plano e a gestão, relação imprescindível para casar o planejamento com o fazer (TONI, 2009).

A política pública de Assistência Social vem passando por modificações constantes, com mudanças teórico-metodológicas e os avanços normativos. A transição do caráter assistencialista e da caridade, sem uma perspectiva de ação planejada, estando baseada na ação emergencial e na ajuda, para a perspectiva de garantia de direito, após a Constituição Federal de 1988, configurou a PNAS e o SUAS com complexos desenhos de planejamento e gestão. Este modelo renovado afirmador direitos, vem exigindo da Assistência Social maior intensidade no diálogo com a gestão, exigindo modificações no perfil do profissional de Serviço Social, do seu caráter operacionalizador para a inclusão de um perfil formulador e gestor de políticas públicas (IAMAMOTO, CARVALHO, 2009).

Assumir as temáticas de planejamento e gestão enquanto requisito necessário para o fortalecimento política de Assistência social constitui um grande passo para a consolidação de modificações estruturais na realidade social.

Para isso, é preciso desconstruir os mitos e avançar no debate. A necessária gestão proativa e participativa condiciona a sustentabilidade do SUAS e a materialidade da política de assistência social. Assumir a temática gestão enquanto requisito necessário para o fortalecimento política de Assistência social constitui um grande passo para a consolidação de modificações estruturais a realidade. Avançar nos conhecimentos sobre a gestão possibilita a operacionalização da Política de Assistência Social enquanto um modelo de modificações estruturais de elementos históricos que refletem até hoje na política pública.

O desenho da política de Assistência Social brasileira, integrando ofertas de serviços socioassistenciais e benefícios, por meio do SUAS requer uma discussão sobre a necessidade de planejamento e gestão de modo mais estratégico e não apenas operacional. O modelo de cooperação federativa, descentralizado, participativo, com transparência e controle social adotado, constitui pilares de sustentação desta política pública, sendo estas questões que passam a requerer estratégias e instrumentos de planejamento e gestão de fato apropriados.

O modelo de planejamento e gestão terá impacto direto no processo de qualidade das ofertas públicas. Neste sentido, Sposati (2009) afirma que ao se vincular a assistência social a ação estatal com resultados esperados bem definidos da ação pública,

a gestão deixa de ser reativa para ingressar na atuação proativa. Não só atender ocorrências, como deve prever e reduzir as desproteções sociais. Não pode resignar-se a apontar a capacidade de atendimento, mas deve mostrar a qualidade de resultados. (SPOSATI, 2009, p. 19)

Reafirma-se, assim, a necessidade da gestão na política de assistência social, iluminada sobre uma perspectiva propositiva, transformadora, com gestores competentes e capacitados, com um modelo mais democrático e participativo. No formato atual da política de assistência social, a gestão como instrumento (meio) para o alcance dos resultados ganha centralidade. Visando aprofundar estas questões, a seguir, passo a discorrer brevemente sobre aspectos históricos que configuraram estas premissas, buscando em seguida enfatizar os diferentes conceitos sobre gestão, as aplicabilidades, desafios e dilemas atuais na política de Assistência Social.

1.1 Políticas públicas e modelos de gestão pública

Até aqui falou-se sobre planejamento, gestão e política pública, mas, de fato o que vem a ser estes conceitos? A priori, no debate não convém a ideia de modelos únicos e engendrados, já que se compreende que gerir é processo variante nas esferas pública e privada. Busca-se aqui identificar e analisar conceitos de políticas públicas, modelos de gestão e planejamento que podem ser aplicados à assistência social.

O significado inicial do termo gestão remete a administrar, conduzir, dar direção para determinada ação. Essas concepções são pautadas por mitos e folclores que dificultam uma definição sobre o que é gestão. Muitas vezes é mais fácil definir a

gestão pelo que não é ou desfazendo mitos que sustenta, do que definir o que realmente é (ARAÚJO, 2012).

Diferente do século XX quando a preocupação central era apenas a gerência em si, o controle e a maximização produtivas e do lucro, a gestão torna-se polissêmica diante das complexidades dos fenômenos socioeconômicos, procurando criar significados cotidianos para a ação individual e coletiva (ARAÚJO, 2012).

Numa abordagem contemporânea, Mintzberg (2010) afirma que a gestão se pauta entre arte, habilidade prática e a utilização da ciência. A arte está relacionada as ideias e integração, a ciência analisa o conhecimento para criar ordem, e a habilidade prática utiliza das experiências na realização de feedbacks e conexões. Isso não significa desvalorizar a aplicação de técnicas de gestão, desqualificando os instrumentais utilizados. A esquematização negando a gestão enquanto ciência desconstrói o engendramento da gestão a modelos teóricos sem levar em consideração a dinâmica da realidade enfrentada. A arte é produtora de “compreensão” e “visão” fundada sobre a intuição. A melhor maneira de gerenciar será determinada pelo contexto encontrado pelo gestor.

O processo de planejamento e de gestão tem vinculação original com o processo gerencialista tradicional das empresas privadas. Porém, as concepções sobre gestão vão além da mais tradicional, instrumental, taylorista voltada para o planejar, organizar, dirigir e controlar estruturas e processos nas organizações, às visões de comportamento focadas no indivíduo, nas relações interpessoais e nos processos sociais (ARAÚJO, 2012). A visão originária do modelo gerencialista, pautando-se no processo engendrado fruto da abordagem clássica de planejar, comandar, organizar, controlar e coordenar (PCOCC), com foco nas funções gerenciais, não dão conta das lógicas contemporâneas da gestão e, principalmente, da gestão pública e da gestão de políticas públicas.

A lógica pautada apenas nas funções gerenciais, conduzidas da literatura da administração privada para o processo de planejamento não devem ser consideradas por completo no processo de gestão pública. Os elementos básicos do argumento de que a gestão pública difere de maneira fundamental da privada em todos os aspectos relevantes são: (1) O interesse público difere do privado; (2) As autoridades públicas, por exercerem o poder soberano do Estado, devem

necessariamente atender aos valores democráticos em detrimento dos interesses de qualquer grupo ou material em particular; e (3) a Constituição exige o tratamento igualitário das pessoas e descarta o tipo de seletividade que é essencial para sustentar a lucratividade (RAYNEY apud PETERS, PIERRE, 2010).

Deste modo, a gestão pública deve buscar, mesmo incorporando elementos do planejamento e de gestão da iniciativa privada, um direcionamento diferenciado já que seu foco deve ser o bem estar da coletividade. Obviamente, a distinção entre a gestão pública e privada está longe de ser definitiva do ponto de vista das estruturas, habilidades e instituições (LYNN JR. 2010).

Para Moore (1984) apud Lynn Jr. (2010, p. 37), a essência da gestão pública é “conceber e implementar políticas públicas que realizem o potencial de um dado cenário político e institucional”, potencial esse chamado de “valor público”.

A política pública está relacionada a diretrizes para o enfrentamento de um problema público, possuindo dois elementos principais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. A essência conceitual das políticas públicas é o problema público (SECCHI 2013). A conceituação de política pública é complexa e marcada por diferentes variáveis. Existem vários conceitos e concepções sobre políticas públicas englobando a compreensão estadunidense que reconhece a exclusividade da ação pública ao ator governo, determinando visões mais estadocêntricas, desde Lasswell (1931) para quem as políticas públicas eram o *governo em ação* após (grandes) tomadas de decisão que aconteceriam no plano da política (*politic*) ou, mesmo para Dye (1972) para quem a policy diz respeito aos que os governos fazem ou deixam de fazer. Outras abordagens são pluricêntricas e nascem principalmente na Itália e França, tais como a *policy inquiry* (REGONINI, 2001), que admite as *polícies* como fluxo de ação resultantes da mobilização de um conjunto maior de atores, que não somente do governo, gerando diretrizes para solução de um problema de pública relevância, manutenção e/ou oferta de bens públicos (BOULLOSA, 2013).

Neste trabalho, compreende-se o conceito de política pública como um fluxo resultante de ações e intenções de uma multiatorialidade (pública e privada) que se ativa por e no interesse público, em contextos de governo de problemas considerados de pública relevância ou em contextos de preservação de bens

públicos (BOULLOSA, 2014). Assume-se a política pública como forma da ação pública⁸, num sentido mais ampliado de compreensão da *policy*, numa perspectiva pluricêntrica, considerando a grande diversidade de atores e formas de mobilização, sendo preciso dar mais atenção à dimensão política do processo (ARAÚJO et all, 2014). Ou seja, a ação pública enquanto articulação entre regulação social e política (LASCOUMES, LE GALÉS, 2012).

Araújo et all (2014), entende que o SUAS

se constitui como um macro-instrumento e complexa instituição da ação pública, consistindo em um sistema descentralizado e participativo que compõe um *policy design*. Para tal, combina distintos instrumentos e instituições para o enfrentamento do problema público dos riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais, tais como:

- Órgãos gestores, conselhos, fundos, planos e comissões em todas as esferas de governo;
- Macro-programas instituídos como Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializados a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- Cadastro Único do SUAS (CadSUAS);
- Instrumentos normativos;
- Equipamentos e serviços públicos ofertados (ARAÚJO, et. all, 2014, p. 8).

Entende-se que o SUAS se constitui como um instrumento macro da Política de Assistência Social, sendo um complexo sistema de política pública, composto por várias instituições, normas, procedimentos e outros instrumentos. A ideia de instrumento de política pública é proposta por Lascoumes e Le Galés (2012) como sendo um “dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004 apud LASCOUMES, LE GALÉS, 2010, p. 200). Deste modo, por exemplo, o CRAS ou o Bolsa Família, não são a política pública em si, mas instrumentos da política de Assistência Social (ARAÚJO et all, 2014).

A concepção de políticas públicas vai estar associada ao modelo de gestão pública que prevaleça em um dado contexto e que influencia diretamente nos processos de planejamento e implementação. Existem diferentes modelos de gestão pública, entre

⁸ A análise da ação pública deve envolver a percepção de cinco elementos da política pública, articulados entre si: atores (individuais e coletivos, dotados de recursos, guiados por interesses materiais e/ou simbólicos), representações (espaços cognitivos e normativos que dão sentido as suas ações), instituições (normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações, processos (formas de interação e recomposição no tempo que justificam as mobilizações) e resultados (consequências, outputs, efeitos da ação pública) (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012)

estes os analisados por Secchi (2008): **o burocrático, a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública**. Estes têm sido alvo de constantes reflexões sobre o processo que melhor cabe na esfera pública e propostas de mudanças que não necessariamente são movimentos de rupturas entre um modelo e outro. As reformas administrativas surgidas principalmente na década de 1990, partem na tentativa de substituição progressiva do modelo burocrático weberiano por novos modelos de gestão.

O **modelo de gestão burocrático**, desenvolvido por Max Weber, é baseado no poder emanado das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição, tendo sua centralidade na eficiência organizacional. Suas três principais características são: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade diz respeito aos deveres e responsabilidades impostas por meio da hierarquia, procedimentos administrativos e formalização dos documentos, comunicações e processos decisórios. A impessoalidade diz respeito às relações entre os membros da organização e esta com o ambiente externo, com base nas funções e linhas de autoridade empenhadas para os chefes ou diretores de cada setor/departamento. O profissionalismo refere-se ao valor positivo atribuído aos critérios de justiça e diferenciação, baseados no mérito, de modo a atacar, por exemplo, o nepotismo que dominava o modelo pré-burocrático patrimonialista (MARCH, 1961; BRESSER-PEREIRA, 1996 apud SECCHI, 2008). Esteve muito vinculada a esse modelo uma preocupação com características como expertise entre os trabalhadores da organização, a preocupação com a eficiência organizacional, a equidade, a meritocracia e senioridade (posto mais alto na hierarquia dependente do tempo de serviço). Existem muitas críticas a este modelo, principalmente, no que diz respeito “a presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos (BARZELAY, 1992; OSBORNE, GAEBLER 1992; HOOD, 1995; POLLITT, BOUCKAERT, 2002a apud SECCHI, 2008, p. 349)”.

Contraopondo o modelo burocrático surge o gerencialismo (*managerialism*) na administração pública vem sendo enfatizado a partir de dois modelos: A **administração pública gerencial (AGP)** e o **governo empreendedor (GE)**.

Os dois modelos compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability* (KETTLE, 2005 apud SECCHI, 2008). Cabe salientar que, a “administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p.354).

Nos modelos propostos pela nova gestão pública propõem-se a um formato inovador de tomada de decisões, planejamento e o modo de conduzir o aparato estatal. Sob esse novo prisma, a função estatal possuiria enquanto elementos fundamentais o processo de colaboração entre Estado e sociedade civil na implementação das políticas públicas, possuindo maior participação da sociedade no processo de tomada de decisões.

O “governo empreendedor” configura-se como um estilo pragmático e prescritivo de gestão pública, proposto por Osborne e Gaebler (1992), sendo inspirada na teoria administrativa moderna, trazendo para os administradores públicos a linguagem e ferramentas da administração privada.

O modelo de **Governança Pública (GP)** é relacional devido a uma abordagem diversa de conexão do sistema governamental e o ambiente na qual está inserido. Trata-se um modelo horizontal de gestão “de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2008, p.358). São elementos centrais da GP as estruturas e interações.

As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes). As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas (SECCHI, 2008, p.358).

Tratam-se, assim, de uma abordagem relacional com foco nas redes/comunidades/sociedades como estruturas de construção de políticas públicas. Muito próximo do modelo de governança pública também surge na América Latina e principalmente, no Brasil o conceito/modelo da **gestão social**, que diz respeito a um modelo mais dialógico e horizontal, aplicado principalmente as relações entre Estado

e sociedade pós-redemocratização. Fischer (2007) apud Araújo (2012) define a gestão social como sendo:

o ato relacional capaz de dirigir a regular por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão (agir comunicativo) que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade em relação a fins e em relação a valores, alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo. O que se exige do gestor, então, é que ele tenha visão de conjunto, ajude na transformação sociocultural, mas também simbólico-valorativa, e que se mantenha vigilante ante os mecanismos de auto-regulação (FISCHER, 2007 apud ARAÚJO, 2012, p. 78 – grifos do autor).

Trata-se de um conceito polissêmico e em construção, aplicado a organizações públicas estatais e não-estatais (ARAÚJO, 2012) e, conseqüentemente, coincide com a lógica atual na qual se deve pautar a gestão das políticas públicas. Deste modo, Araújo (2014) conceitua a gestão social como sendo:

um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder. Prevaecem a lógica humanitária, o interesse público e o social em detrimento dos interesses privados, individuais e monetários (ARAÚJO, 2014, p. 88).

Todos os modelos de gestão são baseados a partir dos seus processos e instrumentos voltados para a realização das atividades, além de fatores ideológicos que compõe o processo. Avaliação, controle, planejamento, diagnóstico, coordenação são fatores importantes no processo de gestão, mas o gestor não pode ficar engessado a um modelo pragmático frente a realidades dinâmicas e situacionais (MINTZBERG, 2010). Isto se aplica plenamente a gestão de políticas públicas.

A ideia de modelos de gestão está intimamente ligada a formatos engendrados de prioridades que o gestor pode adotar, ou seja, como as escolhas são feitas. Isto envolve o gerenciamento das informações, das pessoas e da ação (MINTZBERG, 2010).

Deste modo, inserido nesse processo de complexidades conceituais, o processo de gestão passa por movimentos diferenciados. O processo de gestão mais aberto,

dinâmico, de enfrentamento de vulnerabilidades constitui um dos objetivos da do novo modo de gestão da assistência social brasileira.

As sistematizações trazidas sobre as políticas públicas e modelos de gestão pública apontam caminhos para fortalecer o diálogo entre a gestão e a assistência social. A seguir, faz-se um breve histórico sobre as mudanças na gestão da Assistência Social no Brasil.

1.2 Mudanças históricas na Assistência Social e as necessidades de aprimoramento da gestão

O Brasil vivenciou momentos ímpares de transição política, econômica, social e cultural. Dentro desse processo, a assistência social brasileira vivenciou diferentes construções ao longo da história até culminar no que temos hoje enquanto política de assistência social. Deste modo, é preciso recuperar um breve histórico da política de assistência social brasileira:

- 1930 - 1943: Criação das IAPs (Instituto de aposentadorias e pensões) expandindo-se o sistema público de previdência social, iniciado com as CAPs (Caixas de aposentadoria e pensão), cobrindo riscos ligados a percas laborativas; Criação do Conselho Nacional de Serviço Social; Anos depois a criação da Legião Brasileira de Assistência social (LBA), responsável na condução da assistência social, sob a relação benefício/caridade x beneficiário;
- 1943 - 1960: Centros sociais brasileiros; SENAI, SESI, SENAC; Ação Social; Centro de Ação Social (CAS);
- 1964 - 1985: criação do FGTS; FUNABEM/FEBEM; FUNRURAL; LBA transformada em fundação pública; Banco Nacional da Habitação; Central de medicamentos; INSS;

A Assistência Social ganha novos significados e se estrutura como política pública após a Constituição Federal de 1988. Passa a estruturar um modelo não contributivo

de proteção social, direito do cidadão e dever do Estado, no qual o cidadão não necessita colaboração prévia para o acesso aos direitos garantidos por lei⁹.

Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi norteadora para a reafirmação desse modelo não contributivo que, de fato, passa a ser implementando com uma lógica universal, a partir 2003, com o governo Luiz Inácio Lula da Silva, sendo marcado pela criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹⁰.

Em 2004, tem-se aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, em 2005, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), como instrumentos da política pública que representam avanços na compreensão de um novo modelo de gestão em processo de construção. O modelo descentralizado prevê a colaboração mútua entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, por meio de ações colaborativas e cofinanciamento, pressupondo construir novas burocracias e criar modelos de alinhados a governança pública e a gestão social.

Elementos como planejamento, monitoramento e avaliação são instrumentais que vem ganhando centralidade no movimento de uma gestão estratégica para proporcionar uma política pública de qualidade para a população demandatária. A estrutura do SUAS estabelece claras necessidades de planejamento integrado das ofertas municipais, porém, ainda é vista, muitas vezes, de modo meramente burocrático, na definição dos Planos, Fundos e Conselhos Gestores Municipais, pré-requisitos para a instituição da política em nível local, junto com os Fundos e Conselhos Gestores.

O modelo estrutural do SUAS, enquanto sistema de gestão da política pública, busca garantir a assistencial social aos indivíduos e famílias em situação de risco e

⁹ Modelo contributivo está relacionado à necessidade de prévia colaboração para o acesso aos benefícios.

O modelo não contributivo está vinculado ao acesso há todos que dela necessitar, independente de contribuição. Embora, exista uma colaboração através de impostos para o financiamento deste modelo, não constitui enquanto exigência uma prévia colaboração do indivíduo para o acesso aos seus benefícios (BRASIL, 2009).

¹⁰ A criação do MDS, em janeiro de 2004 possuindo como objetivo central promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania as famílias. O MDS é originário de três estruturas governamentais extintas: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), Ministério da Assistência Social (MAS) e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Hoje, o MDS trabalha com colaboração da Sociedade civil, executando estratégias de desenvolvimento social (BRASIL, 2006).

vulnerabilidade pessoal e social, promovendo conjunto de cuidados e garantias ofertadas pelo (BRASIL, NOB/SUAS 2005). Tal estrutura está organizada em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

A PSB está destinada a população que vive em fragilidade decorrente da pobreza, acesso precário ou nulo aos serviços ou fragilização dos vínculos afetivos, ausência de renda, objetivando o desenvolvimento das potencialidades, aquisição e fortalecimento dos vínculos familiares. A PSE tem por objetivo promover atenção socioassistencial a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducacionais, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, NOB/SUAS, 2005). Os serviços da PSB são ofertados principalmente no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), introduzem a concepção de prevenção na assistência social; e os de PSE, ofertados no Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), tendo caráter mais protetivo, uma vez que lida com a violação de direitos e/ou vínculos familiares e comunitários rompidos ou fragilizados. A PSE está ainda dividida em categorias de Média Complexidade (atendimento especializado a indivíduos e famílias nas situações de risco por violação de direitos) e Alta Complexidade (serviços de acolhimento como abrigos, repúblicas, residências inclusivas, casas-lares) (ARAÚJO, 2013; ARAÚJO et al, 2014).

O SUAS definiu três níveis de gestão para os municípios: inicial, básica e plena; O nível inicial visa aos municípios que cumprem os requisitos anteriores a NOB/SUAS, com a criação do conselho gestor, fundo municipal e elaboração de um plano municipal de assistência social. Esse nível inicial refere-se a quatro atividades essenciais: municiar dados a rede SUAS, inserir famílias mais vulneráveis no Cadastro Único do SUAS¹¹, preencher o plano de ação no SUAS web¹².

¹¹ Instrumental utilizado para identificação e caracterização de famílias de baixa renda, possuindo como recorte de renda até meio salário mínimo mensal por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. O CADÚnico é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sendo obrigatório para seleção de beneficiários do programa social do Governo Federal.

¹² Conjunto de informações sobre o plano de ação, prestação de contas, consulta de dados financeiros, consulta de base cadastral dos beneficiados do BPC. É um sistema específico para a gestão do SUAS

O nível de gestão básica avança um pouco no aprofundamento dos enfrentamentos das vulnerabilidades. Como exigências, destacam-se a existência CRAS, a realização de um diagnóstico de área de risco e maior vulnerabilidade social e a manutenção da secretaria executiva no Conselho de Assistência Social (BRASIL, 2005).

O nível de gestão plena exige um sistema de monitoramento e avaliação, capacidade de atuar na proteção social especial e de alta complexidade, ter uma política de recursos humanos com carreiras para servidor público (BRASIL, NOB/RH 2006¹³). Geralmente esse nível de gestão está relacionado ao maior aparato da pasta responsável da assistência social no município, possuindo como pré-requisitos mais básicos: atender aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98, alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social, dentre outros (BRASIL, 2005).

Frente a todas as mudanças da assistência social e consolidação do SUAS, os gestores devem atentar para uma proposta de gestão inovadora, aberta a colaboração entre os entes federados e sociedade civil não cabendo a repetição de abordagens e práticas tradicionais com disfunções burocráticas e desperdícios de recursos técnicos, financeiros e materiais.

Os desafios para o gestor da assistência social são inúmeros, dentre eles, a continuidade dos serviços, uma estrutura estável de trabalho para a sua equipe, os impactos orçamentários sempre vinculados ao contexto econômico que determinado ente federativo se encontra, ou seja, a vulnerabilidade da própria política social de acordo com o momento econômico de determinada localidade.

As prefeituras municipais geralmente possuem estruturas organizacionais que dificultam a gestão das políticas públicas vinculadas a sistemas federativos. No caso do SUAS, por ser mais recente e dado os resquícios da cultura política na área, percebe-se que em alguns casos, sequer existem órgãos gestores principais (secretarias) para tratar da pasta. Muitas vezes a política de assistência social está vinculada a estruturas de superintendências de secretarias que trabalham com outras pautas, tais como trabalho e desenvolvimento, implicando na baixa prioridade dada a esta política.

¹³ Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

Os elementos incluídos na consolidação do SUAS possibilitaram uma maior visibilidade sobre o processo de gestão, e, condicionalmente, a necessidade do aprimoramento da gestão na política de assistência social, necessitando de um maior aprofundamento do diálogo com a sociedade civil, incluindo a criação de mecanismos de compartilhamento, um sistema de comunicação formal e contínuo entre os organismos e estruturas para a viabilidade das ações estratégicas. Estas definições mais estruturais nos municípios certamente influenciam nos processos de planejamento e gestão da política. Em alguns municípios, principalmente os de pequeno porte, ainda ficam mais evidentes tais questões, quando se observa a composição das estruturas administrativas responsáveis pelo planejamento e gestão da Assistência Social.

Diante dos desafios na implementação modelo de gestão da assistência social é necessário ter conhecimento e coerência para agir e gerir. Em um contexto de constantes transformações, o processo de planejar – implementar – avaliar supõe a conciliação da capacidade criativa, inovadora, intuitiva, técnica e política.

O movimento dinâmico e as contradições que fizeram emergir a política de assistência social evidencia a discussão sobre as necessidades de planejamento e gestão, associadas a mudanças da cultura política e mudanças institucionais, que busquem a primazia da responsabilidade estatal na qualidade das ofertas públicas.

1.3 Gestão Municipal da Política de Assistência Social e o SUAS: dilemas e desafios atuais.

Sabe-se que é no local onde ocorrem as principais materialidades da política de assistência social, com a implementação de equipamentos públicos e ofertas de benefícios e serviços para os distintos públicos atendidos na área. A diversidade de contextos institucionais e políticos, de capacidade fiscal, de burocracia instalada nos municípios compõem a uma estrutura complexa. Diante disto, tornará cada realidade com especificidades. Assim, vem sendo necessário algumas normatizações para

garantir alguma uniformidade na implementação do SUAS nos municípios. A seguir, cita-se brevemente influência destas na gestão municipal.

Além da LOAS, PNAS, NOB-SUAS, NOB-RH já citadas, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº109/2009) é uma importante normativa, trazendo uma classificação de variados serviços socioassistenciais, sistematizando a forma de oferta desta organização da política de assistência social, elaborando contribuições e diretrizes fundamentais na gestão compartilhada da política de assistência social. A elaboração do texto da tipificação colaborou de maneira significativa ao processo de melhor condução da política de assistência social pelos municípios, além de contribuir de maneira significativa com o processo de atuar no combate as vulnerabilidades e riscos sociais.

Outro importante documento é o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em Comissão Intergestores Tripartite (CIT) Resolução nº7, de 10 de setembro de 2009, estabelecendo que compete aos municípios no que diz respeito à implementação da Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e transferências de rendas no âmbito do SUAS:

- I – Garantir a articulação entre a Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial com a coordenação municipal e do Distrito Federal do Programa Bolsa Família para a implementação e o monitoramento da gestão integrada;
- II – Mapear a ocorrência de situação de vulnerabilidade e riscos, bem como as potencialidades sociais presentes nos territórios, definindo estratégias proativas para o desenvolvimento das potencialidades e para a prevenção e o enfrentamento das contingências sociais;
- III – Disponibilizar periodicamente ao CRAS e CREAS mapeamento atualizado da rede socioassistencial e das demais políticas setoriais;
- IV – Fortalecer o papel da gestão territorial da Proteção Social Básica do CRAS, bem como da oferta, articulação e de referências dos serviços socioassistenciais no território(...) (BRASIL, 2009, p.12)

O município encontra-se, conforme o trecho citado acima, com um papel central na execução da política de assistência social. O processo de parceria entre os três entes federados (corresponsabilidade), conduziu aos municípios uma autonomia considerável na condução da política de assistência social da sua localidade. O cofinanciamento através dos convênios firmados transfere recursos e as

responsabilidades para que o serviço seja executado pelos municípios, observando o princípio da territorialidade.

Um dos objetivos específicos do referido Protocolo é padronizar procedimentos de gestão para o atendimento das famílias do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil, beneficiários do BPC e de benefícios eventuais. Além de padronizar procedimentos de gestão, instrumentos para a coleta de dados e geração de informações, indicadores para o monitoramento e a avaliação do atendimento das famílias. O planejamento dos serviços, benefícios e transferências de renda do aparato da assistência social é planejado visando a articulação entre esses mecanismos.

O processo de autonomia gerencial do formato de assistência social possuem dois perfis muito distintos: uma operacionalização positiva e negativa. Por uma face, a autonomia proporcionada aos municípios ao formato da política socioassistencial garante que seja respeitada as especificidades de cada região, de cada território, garantindo-se assim maior grau de eficácia e eficiência na condução de suas ações. Embora exista uma sistemática padrão, o processo de territorialidade e corresponsabilidade visa garantir esse respeito as especificidades de cada região.

O modelo top-down (de cima para baixo) que vem ocorrendo na política de assistência social conduzem a um formato de oferta de que podem, em alguns casos, resultar em baixa eficácia para os demandatários. O processo de assessoramento do MDS para implementar alguns instrumentos da política de assistência social, tem sido importante na condução dos serviços socioassistenciais e na regulação desse processo de autonomia dos municípios em relação ao processo de gestão. Existe uma dificuldade nos municípios de elaboração de um processo de planejamento e monitoramento.

A necessidade de elaborar um modelo de gestão da política de assistência social, sendo pautado nas perspectivas de unidade de concepção e ações integradas entre os entes federativos; exigência de ações integradas com a sociedade civil; pela articulação e integração com as demais políticas sociais e econômicas; pelo caráter não contributivo (SPOSATI 1995).

Os processos de gestão na política de assistência social são elementos centrais no desenho que a política assume. Há uma enorme dificuldade, principalmente nos municípios, na elaboração e materialização de planejamento e sistemas de gestão em consonância com o governo federal. Isso muitas vezes faz com que, por exemplo, o instrumento Plano Municipal de Assistência Social, seja sinônimo de planejamento estratégico. Na verdade, muitas vezes não passam de meras peças burocráticas, e não do real enfrentamento estratégico das problemáticas sociais, dentro daquilo que é preconizado na diretriz da política pública.

Muitos municípios ainda encaram o processo de planejamento apenas para “cumprir tabela”, sem considerar como instrumento central na realização dos objetivos, tornando-se atividades meramente burocráticas. Salienta-se ainda que muitos municípios tenham feito desses instrumentos de planejamento meros elementos de cópias de um para outro, sem atentar para as distintas realidades locais. É importante ressaltar a complexidade na composição da política de assistência social, as diversas variações existentes nos municípios, bem como, o nível de adaptação necessário e as soluções encontradas localmente na condução desse processo de planejar.

É importante ressaltar a complexidade na composição da política de assistência social e as variações existentes dentro desse terreno. Existem desafios externados ou pelo processo de materialização do planejamento ou no cumprimento dos elementos pactuados pela tipificação e protocolo de gestão integrada. Aliás, outro elemento desafiador diz respeito ao entendimento do que seria essa gestão integrada que consiste na articulação entre serviços, benefícios e transferência de rendas no âmbito do SUAS (BRASIL, 2009).

Seguindo as normativas da assistência social, cabe ainda destacar que o Protocolo de Gestão Integrada foi elaborado no sentido de possibilitar maior articulação dessas potencialidades presentes na política. Ganha centralidade no processo de monitoramento e controle social os conselhos. O conselho municipal tem fundamental importância no processo de monitoramento e controle, contribuindo também na implementação do processo do processo de gestão integrada (BRASIL, 2009).

Esse formato de gestão participativa e de controle social remete a política de assistência social a um processo comunicativo em rede, ganhando centralidade no formato atual da política pública. No rol do avanço contínuo no qual passa a política socioassistencial, o processo comunicativo e de ação tem sido um grande desafio para a realidade local. A atuação em rede na qual a política de assistência social é baseada torna mais do que necessário um processo comunicativo entre instâncias da própria estrutura municipal.

Dessa forma, fortalecer os níveis de comunicação (e falando em comunicação reflete no processo de transmissão de valores), ampliar os mecanismos de monitoramento, conforme estabelecem as diretrizes de tipificação e do protocolo de gestão integrada têm sido novos desafios para a gestão municipal da assistência social.

Inúmeros são os desafios postos ao enfrentamento dos riscos e vulnerabilidades sociais, principalmente nos municípios que é onde se materializa a política. Destarte, os avanços possibilitarão novos desafios, e a consolidação de um SUAS cada vez mais forte e solidificado depende de um processo cada vez mais propositivo e articulado entre os entes federativos.

2. Planejamento estratégico e gestão da Política de Assistência Social nos municípios

O processo de planejamento, mesmo que de modo latente, sempre esteve presente em todas as fases da nossa vida. O ser humano elabora o planejamento dentro do seu lar constantemente, mesmo que não tenha consciência de que esteja praticando essa atividade. Planejamento está ligado a moldar, criar, pensar ou mesmo tentar antecipar e controlar o futuro sejam pessoais, seja em organizações públicas e privadas.

No âmbito das organizações o planejamento é a primeira função administrativa. Para Almeida (2009, p. 72) trata-se de “um processo contínuo que pode ser desenvolvido para alcançar uma situação desejada de modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com maior concentração de esforços e recursos”. Neste sentido, no âmbito da Assistência Social, o planejamento deve não só limitar-se a buscar atingir objetivos e metas (eficácia), mas também, buscar permanentemente realizar ações de maneira a otimizar os recursos existentes (eficiência) e, principalmente, propiciar as transformações no cenário dos riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais (efetividade).

O planejamento governamental deve ter claro a sua abrangência, amplitude e temporalidade, observando aspectos quanto as seguintes perspectivas:

Projeto de governo: é necessário definir as escolhas que precisam ser feitas e os grandes problemas a enfrentar.

Governabilidade: Deve levar em conta o conjunto de variáveis que participam desse processo e a relação de equilíbrio entre as variáveis controláveis e não controláveis pelo governante.

Governança: Implica a disponibilidade de capacidades instaladas, tais como: competência, liderança, experiência, capacidade administrativa, financeira, tecnológica, e outras. (ALMEIDA, 2009, p.71)

No que diz respeito a amplitude e temporalidade, segundo Almeida (2009), o planejamento pode ser classificado em três níveis:

a) **Estratégico:** diz respeito ao conjunto de objetivos, diretrizes estratégicas, programas e projetos a serem executados e a longo prazo. Geralmente, envolve os

níveis mais altos das organizações, levando em conta os aspectos internos e externos do governo, da organização e, neste caso, da política pública;

b) **Tático:** é o planejamento feito para cumprir objetivos a médio prazo, usando os recursos disponíveis, seguindo macro-objetivos e diretrizes que constem no plano estratégico;

c) **Operacional:** é o planejamento associado à execução de ações e decisões de curto prazo;

Por estas definições, o planejamento estratégico está vinculado a um processo de sistematização das fortalezas e fraquezas encontradas numa organização seja ela pública ou privada, observando elementos internos e externos que influenciam constantemente nos seus resultados (REZENDE, 2012). No caso deste trabalho, o foco será para o planejamento nas instituições públicas, especificamente da Secretaria Municipal de Assistência Social de Cachoeira – BA, entendendo o planejamento não apenas como um “rito formal desprovido de substância” (TONI, 2009, p.21). Isso se dá por perceber que nas gestões municipais de assistência social, o modelo de planejamento está vinculado a um processo operacional, sobretudo, a partir de reuniões periódicas e pontuais.

O planejamento estratégico, por vezes, confunde-se a elaboração de plano de ação municipal, como ferramenta burocrática. O plano de ação tem sido carro chefe na condução do planejamento, acreditando-se que, o plano, por si só, já é uma forma de planejamento estratégico. O plano é um instrumento importante na composição do planejamento estratégico, entretanto, o formato estratégico não se resume na elaboração do plano:

Planejamento não deve ser confundido com plano. O plano é um dos produtos de um amplo processo de análises e acordos; ele documenta e enuncia as conclusões desses acordos, indicando para onde queremos conduzir o sistema (Objetivos gerais ou estratégicos) e como pretendemos agir para que nossas metas sejam alcançadas. Em verdade, o plano deveria ser encarado como uma peça de vida efêmera – o processo de planejamento, em si, é que deve ser permanente – porque rapidamente vai perdendo sua atualidade face ao desenrolar da realidade. (TONI apud MATUS, 2009, p.25).

É importante ressaltar que “uma organização que pensa e planeja estrategicamente cria condições para o surgimento de lideranças baseadas na democracia interna e

na delegação de autoridade” (TONI, 2009, p.21). Essa relação de democracia interna e delegação de autoridade vai proporcionar a uma gestão um dinamismo favorável aos avanços e a quebra de uma visão de planejamento como “camisa de força”. Uma das maiores críticas ao planejamento está ligada ao engessamento da organização. Esse tipo de visão está ligado as lideranças que perderam legitimidade quando sistemas de planejamento participativo são implantados ou quando os métodos são inflexíveis (TONI, 2009).

O modelo de planejamento estratégico na gestão pública requer conceitos, preceitos, métodos e mecanismos de administração diferenciada do setor privado, embora permita-se uma mescla desse processo. Trata-se de criar uma “inteligência organizacional pública” (REZENDE, 2012, p. 14). Ocorre que, muitas vezes, devido a prevalência de modelos burocráticos de gestão, o formato do planejamento é engessado.

Mesmo depois dos avanços existentes na literatura da administração pública, ainda é um processo complicado a efetivação do planejamento estratégico público e do planejamento anual elaborado no âmbito de órgãos, entidades ou unidades presentes na estrutura administrativa, principalmente em âmbito da administração municipal. “Embora seja possível afirmar que o planejamento sempre existiu, formalmente o planejamento governamental é ainda uma atividade recente na história da administração pública brasileira e mundial” (PALUDO, PROCOPIUK, 2011).

É importante que não se haja uma limitação de pensar o planejamento estratégico governamental somente com base no cumprimento de instrumentos legais que são previstos: Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias. O Plano Plurianual (PPA), instituído a partir da CF88, faz parte de um planejamento em longo prazo, elaborado de 4 em 4 anos, tendo sua formulação iniciada a partir do ano subsequente ao primeiro mandato do representante eleito. Lembrando que esse é um elemento norteador, possuindo um caráter flexível na sua elaboração. A Lei Orçamentária Anual (LOA) refere-se ao Orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e orçamento de seguridade social. Constam na LOA as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sintoniza a LOA com as diretrizes e metas, sendo elaboradas

anualmente. Esses três instrumentos de planejamento serão elaboradas pelo poder executivo e apreciada pelo poder legislativo, conforme os limites estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

A partir da década de 1990 fincou-se a importância e centralidade da função do planejamento governamental e do orçamento público. Planejamento e orçamento caminham de mãos dadas¹⁴.

A evolução das técnicas e das normas conduziu a Gestão Pública um processo de planejamento governamental. Nesse processo é necessária uma inovação nas posturas dos atores envolvidos, influenciando e sendo influenciado ao longo de todo o processo de elaboração do planejamento, é preciso aprimorar a capacidade técnica e política dos agentes na realização de um diálogo amplo entre planejamento, gestão e orçamento. Outro fator importante de se ter em mente, é que o planejamento não é “puramente técnico”, nem deve ser “neutro”, do ponto de vista político. (TONI, 2009, p.22)

É evidente que os planejadores devem ter um mínimo de conhecimento sobre o assunto estudado. Tratando-se de uma política de assistência social, na qual os elementos normativos exigem um enorme conhecimento para a boa condução da política, requer uma expertise maior do ator formulador de políticas públicas.

Conhecendo bem a estrutura da política de assistência social, o planejamento estratégico tem enquanto função nesse sistema ressaltar os caminhos no qual se deseja trilhar para alcance dos objetivos, se antecipando a futuros problemas que tendem a desenvolver-se. Esta é uma tarefa complexa e ampla, quando aplicada ao setor público e, ainda mais, a uma política pública como a de Assistência Social.

As dinâmicas de planejamento na administração pública, principalmente na presente política analisada, devem levar em consideração a expertise dos atores formuladores, além das influências que vão determinar esses atores ao compor esse processo. Logo, a elaboração do processo de planejamento leva em conta uma gama variada de fatores, desde influências internas e externas.

O que deve ter-se em mente é, o planejamento estratégico está vinculado a elaboração de uma busca pela ação estratégica? O modelo de planejamento estratégico proporciona a uma determinada gestão transformar uma realidade social e alterar o ritmo de desenvolvimento, mas jamais será um fator que solucionará

¹⁴ A análise sob a formatação dessa relação entre planejamento e orçamento na realidade do Município de Cachoeira, dará uma base de sustentação ao nosso processo de análise.

todos os problemas da pobreza e desigualdade (FILGUEIRAS, 2009). A ideia central de planejamento estratégico está vinculada a inovação, da busca incessante pelo novo, tentando assim avançar na qualidade da política de assistência social.

Entender que o processo de planejar não significa a resolução para todos os males sociais, mas sim um mecanismo de avanços e enfrentamento de problemas que são mais emergentes a determinada instituição é primordial. Estabelecer um planejamento estratégico está vinculado a um processo de antecipação dos possíveis vícios, avaliação contínua dos resultados produzidos, controle a partir de uma análise interna e externa, a missão e os valores produzidos pela referida instituição (ALMEIDA, 2009).

Esse processo de enfrentamento dos problemas públicos na perspectiva governamental a elaboração, execução e avaliação necessitam de um diálogo mais próximo com a sociedade civil. Os planejamentos estratégicos, na perspectiva governamental, devem construir redes de governança local, estadual e nacional (PALUDO, PROCOPIUCK, 2011). Ou seja, a abertura no processo de consolidação da política pública ganha centralidade.

Traduzindo, a realidade da política da assistência social, a partir do SUAS, é perceptível a formatação da política atrelada a um modelo com diretrizes de gestão, pelo menos nas normativas, a um perfil de planejamento estratégico voltado ao controle social, a participação popular e a ação estratégica.

É importante destacar, no processo de composição da gestão da Assistência social, considerar os aprendizados práticos desses gestores, pois a forma como essa gerência está estabelecida é influenciada pela sua trajetória, principalmente na assistência social, tendo em vista a implementação de ações públicas que vise o bem estar coletivo (FILGUEIRAS, 2009).

A estrutura da política de assistência social é composta por diretrizes como, o diagnóstico, coordenação, avaliação, controle, dentre outros fatores que aliam a estrutura da política de assistência social ao planejamento estratégico. Neste sentido, é importante ressaltar que o planejamento estratégico está intimamente ligado à formação de uma agenda pública para solucionar determinado problema

(ALMEIDA, 2009). Esses aspectos são fundamentais na composição de uma elaboração de planejamento, influenciando ao longo de todo o processo.

Neste capítulo sistematiza-se aspectos relevantes para o planejamento estratégico dentro da gestão do SUAS.

2.1 As necessidades de planejamento e gestão no Sistema Único de Assistência Social.

Como já afirmado, o SUAS é um macro-instrumento da política de Assistência Social no sentido de desenhar equipamentos, programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, de modo a garantir direitos de modo universal. A NOB/SUAS institui normas de atuação e dinâmica para a consolidação de um sistema cada vez mais democrático, propositivo e de intervenção na realidade.

Entende-se que o SUAS possui função central a gestão da política de assistência social no campo da proteção social brasileira, a partir de uma maior atenção ao processo de fortalecimento de vínculos, criando maior necessidade de planejamento para esse modelo de gestão (BRASIL, 2008). Pensar em uma política garantidora de direitos, com objetivos e metas a serem alcançados, necessita de uma dinamização e instrumentais para atingir resultados esperados. Em se tratando de um sistema com descentralização político-administrativa, exigem-se da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tornando cada um desses entes responsáveis pela dinâmica de planejamento e modelo de gestão que mais se enquadra a sua realidade (BRASIL, 2009).

Porém, muitos municípios, principalmente os de pequeno porte, dada as suas limitações de capacidade técnica e financeira, têm dificuldades na condução de um modelo propositivo de ação.

O SUAS busca consolidar o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operem a proteção social não contributiva de Seguridade Social no

campo da Assistência Social. Desta forma, é claramente estabelecida a divisão de responsabilidades dos entes federativos, por meio de diferentes regulamentações, respeitando a diversidade regional e municipal, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão e que devem ser consideradas no planejamento e execução das ações (BRASIL, 2005). A NOB-SUAS estabelece como eixos estruturantes da gestão do SUAS:

- a. precedência da gestão pública da política;
 - b. alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
 - c. matricialidade sociofamiliar;
 - d. territorialização;
 - e. descentralização político-administrativa;
 - f. financiamento partilhado entre os entes federados;
 - g. fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil;
 - h. valorização da presença do controle social;
 - i. participação popular/cidadão usuário;
 - j. qualificação de recursos humanos;
 - k. informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.
- (BRASIL, 2005, p. 16)

Ao mesmo tempo em que estes eixos buscam nortear o planejamento e gestão do SUAS, revelam alguns desafios específicos para os municípios. Percebe-se, na prática, por exemplo, dificuldades quanto ao entendimento da territorialização como instrumento de gestão, bem como a baixa participação popular dos cidadãos e usuários na gestão da política, e o baixo uso estratégico de informação, monitoramento, avaliação e sistematização dos resultados.

A partir desses elementos, externam a necessidade de aperfeiçoamento contínuo do processo de planejamento que, além de estar alinhado aos princípios e diretrizes da PNAS, deve integrar as ações, metas e aplicação de recursos pactuadas na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), compostas por representantes dos Estados e Municípios, e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), compostas por representantes do Governo Federal, de estados e municípios. Estes são espaços de articulação e expressão das demandas dos gestores dos entes federados Para viabilizar a descentralização, a negociação e a pactuação de aspectos operacionais da gestão do SUAS (BRASIL, 2015).

Além de pactuações entre os governos, as diretrizes de gestão do SUAS trazem a necessidade e controle social construído democraticamente. O diálogo entre sociedade civil e representantes estatais é de fundamental importância para o planejamento e gestão de modo mais realista e atendendo as demandas sociais. O

controle social exercido por membros dos entes estatais e da sociedade civil representa um processo complexo, mas que representam uma ferramenta vital para a verificação do andamento da política. O controle é uma ação que permite assegurar a realização dos objetivos, desafios, metas, estratégias e projetos estabelecidos (ALMEIDA, 2009). Outro aspecto importante que reforça as necessidades de planejamento e gestão nos municípios diz respeito ao processo de gestão informação para o monitoramento e avaliação do SUAS. A alimentação de informações constitui uma plataforma primordial na composição dos processos de planejamento a serem realizadas pelos responsáveis da política de assistência social.

Desta forma, a composição de um processo planejado, composta prioritariamente de forma propositiva, participativa, está estruturada em todas as diretrizes das normativas que regulam a política de assistência social, tornando-se fundamental ao êxito dos objetivos propostos pela assistência social.

2.2. Instrumentos e práticas de planejamento na Assistência Social nos municípios.

Alguns instrumentos e práticas de planejamento da Assistência Social ganham centralidade na política socioassistencial: os Conselhos com papel de deliberar e fiscalizar ações; os Planos de Ação enquanto exigência do MDS para a continuidade das transferências regulares de recursos e cofinanciamento federal para serviços socioassistenciais; e os Fundos, enquanto conjunto de recursos públicos que atende as demandas e financiamento da assistência social (TCM, 2009).

Esses instrumentos constituem prerrogativas básicas para a existência do SUAS nos municípios, devendo haver intersecções entre estes, buscando efetivar a política pública com uma gestão mais participativa.

Os conselhos municipais representam uma ferramenta de controle social. A proposta de elaboração do conselho é mesclar representantes estatais e membros da

sociedade civil para compor um espaço de deliberação, fiscalização e controle. A proposta do conselho municipal surge a partir de uma estrutura de gestão participativa, dialogando permanentemente com a sociedade civil.

O Plano de Ação e o Fundo da Assistência Social nos municípios devem ser construídos observando a elaboração do que estão estabelecidos no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. A sintonia entre esses elementos devem ser observadas a priori pela gestão da política da assistência social.

Embora o Plano de Ação seja um importante instrumento de planejamento que busca sistematizar como se estrutura a Assistência Social no nível local, seus equipamentos públicos, desenvolvimento de ações, programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, este só terá sentido se for implementado, gerido e avaliado constantemente, de modo dinâmico possibilitando possíveis ajustes durante seu processo de implementação. Deste modo, destaca-se que o planejamento não é algo estático colocado num plano, mas um processo dinâmico. Conforme afirma Matus apud Toni (2009).

O plano, portanto, deve ser compreendido como instrumento chave que deve ser revisado permanentemente, além da necessidade de ser feito num processo flexível. O plano é uma “aposta”, levando em consideração a modificação permanente das realidades pelos seus sistemas sociais complexos, em permanente (des) construção pelos sujeitos coletivos criativos (TONI, 2009). Deste modo, pode-se falar de plano e planejamento que, de fato, sejam realmente estratégicos e não apenas ferramentas burocráticas e miméticas que visem preencher quadros com metas numéricas. Infelizmente, o que se tem percebido nas práticas é que os planos de ação municipal na Assistência Social têm sido elaborados de modo meramente “automático” por meio de cópias dos “melhores modelos”, sem discussões que envolvam atores estratégicos do processo, sendo por vezes deslocados das reais necessidades, potencialidades e debilidades dos municípios com base em diagnósticos realistas. Além disso, após o plano enviado para o MDS, não existem processos sistematizados de acompanhamento e revisão deste. Há, assim, uma confusão entre o plano enquanto meio ou finalidade da gestão da assistência social, que muitas vezes se perde numa lógica de disfunção burocrática.

Outro elemento importante para a gestão é Índice de Gestão Descentralizada no Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS), criada pela lei 12.435/2011. É um instrumento de medição da qualidade da gestão descentralizada dos programas, serviços, benefícios e projetos socioassistenciais (BRASIL, 2012)¹⁵. O IGDSUAS representa um processo de incentivo ao aprimoramento da gestão, sendo repassado mensalmente para o Fundo Municipal ou Estadual de assistência social, em uma conta criada pelo próprio fundo, sendo transferida de forma direta.

O IGDSUAS constitui um mecanismo de avaliação de resultados além do incentivo ao processo de resultados positivos na gestão. O atual formato do IGD SUAS constitui de central importância aos municípios e aos Estados na reavaliação contínua da qualidade do sistema, e, conseqüentemente os resultados atingidos pelo seu formato de gestão.

Traduzindo a realidade municipal, o IGDSUAS chama a atenção para o processo de gestão municipal, destacando a importância da gestão na qualidade da política de assistência social. O incentivo (financeiro e técnico) para o aprimoramento da gestão municipal revela outro aspecto, a avaliação contínua sobre o modelo de gestão no qual está sendo elaborado. Esse é um instrumento fundamental na elaboração do modelo de gestão, sendo alvo de constantes avaliações.

¹⁵ Caderno de orientações sobre o índice de Gestão descentralizada do Sistema Único de Assistência Social.

3. Dinâmicas de planejamento e modelo(s) de gestão da Secretaria Municipal da Assistência Social (SEMAS) de Cachoeira-BA - gestão 2013-2016

Neste capítulo, trago os resultados da pesquisa de campo sobre as dinâmicas de planejamento e o modelo(s) de gestão que prevalece(m) na implementação da Política de Assistência Social e do SUAS na cidade de Cachoeira – BA, analisando o conteúdo das 06 (seis) entrevistas semi-estruturadas com gestores da política de assistência social no município de Cachoeira: Secretária de Assistência Social, 03 (Três) Coordenadores de CRAS, 01 (um) Coordenadora de CREAS e um (01) Coordenadora de Bolsa Família. Lembra-se que a escolha destes gestores e coordenadores foi feita por considera-los como atores importantes na formulação e elaboração da política pública de Assistência Social no município.

São ressaltadas as falas destes profissionais, quanto a compreensão sobre o planejamento e a gestão, os instrumentos e equipamentos públicos existentes socioassistencial geridos pela SEMAS. Também se apresenta achados da análise documental.

Todas as entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos respectivos gestores, sendo agendado com antecedência. As entrevistas ocorreram nos meses de março e abril/2015, a partir de um roteiro de 16 questões, sendo sinalizado que os nomes não serão expostos nas citações, ficando as entrevistadas identificadas pelas siglas G1, G2, G3, G4, G5, G6. A dinâmica desenvolvida foi bem flexível, possibilitando interrupções e novos questionamentos. Cada entrevista durou em média cerca de 34 minutos e foram gravadas e transcritas. Todos os entrevistados concordaram com o processo de gravação, assinando termo de consentimento livre e esclarecido. na análise é preservada a fidedignidade das falas gravadas.

A seguir são apresentados aspectos históricos e a estrutura administrativa da gestão da Assistência Social em Cachoeira e em seguida, algumas das dinâmicas de planejamento e modelos de gestão que prevalecem na SEMAS.

3.1 A gestão da Assistência Social em Cachoeira: aspectos históricos e estrutura Administrativa.

Aqui descrita um breve histórico sobre a política de assistência social no município de Cachoeira:

A história da Assistência Social no município de Cachoeira não diverge muito do movimento nacional. Durante anos a assistência social esteve atrelada a processos vinculados a caridade e ao assistencialismo. Com os avanços e obedecendo a uma estrutura inovadora que foi estabelecida em âmbito nacional houve modificações na estrutura da assistência social no município, correspondendo a esse movimento que ganhava força no cenário nacional.

Em 1997, foi criado o Fundo Municipal de Assistência Social, pelo Decreto Municipal nº027/97, representando um avanço para a execução da política pública no município. Embora não tenha sido localizado na secretaria dados sobre o primeiro órgão gestor da assistência social relatos de uma das entrevistadas demonstra que desde 1997 a Secretaria já estava em pleno funcionamento. Foi encontrado um registro datando 2005, com a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho, pelo Decreto Municipal nº 688/2005. A inclusão da pasta trabalho na composição da secretaria demonstrava à época a preocupação com o desenvolvimento das potencialidades do indivíduo dentro de uma lógica contributiva.

A atual Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) do Município de Cachoeira – BA, localizada no Largo D´Ajuda, Nº2 Centro, tem como atual secretaria a Sra. Ana Cristina Soares Pereira. O município de Cachoeira é considerado no âmbito do SUAS como de Pequeno Porte II e tem no seu Plano de Ação Municipal (2014/2017) elaborado em 20 de novembro de 2013, o compromisso ético e político de promover o caráter público da seguridade social não contributivo, a execução da política de assistência social na cidade de Cachoeira. A SEMAS assume atribuição de implantar a política municipal da assistência social em conformidade com o SUAS. Todos esses elementos estão contidos no referido Plano de Ação.

É importante ressaltar que, segundo dados do IBGE (2010), o município conta com 18,1% da população estando na extrema pobreza, com incidência maior na área rural (23%). A taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 15,3% também prevalecendo maior incidência na zona rural. Em 2014, o município recebeu um repasse total de R\$11.003.832,00 do Programa Bolsa Família (5176 famílias), e R\$7.043.002,73 no programa de Benefício de Prestação Continuada (830 pessoas até dezembro de 2014). Esses repasses representam 121,87% do valor transferido ao fundo de Participação dos Municípios (R\$14.046.834,73). De 2004 a 2014, os recursos do Bolsa Família subiram 783,16%, segundo dados disponíveis no portal SAGI/MDS¹⁶.

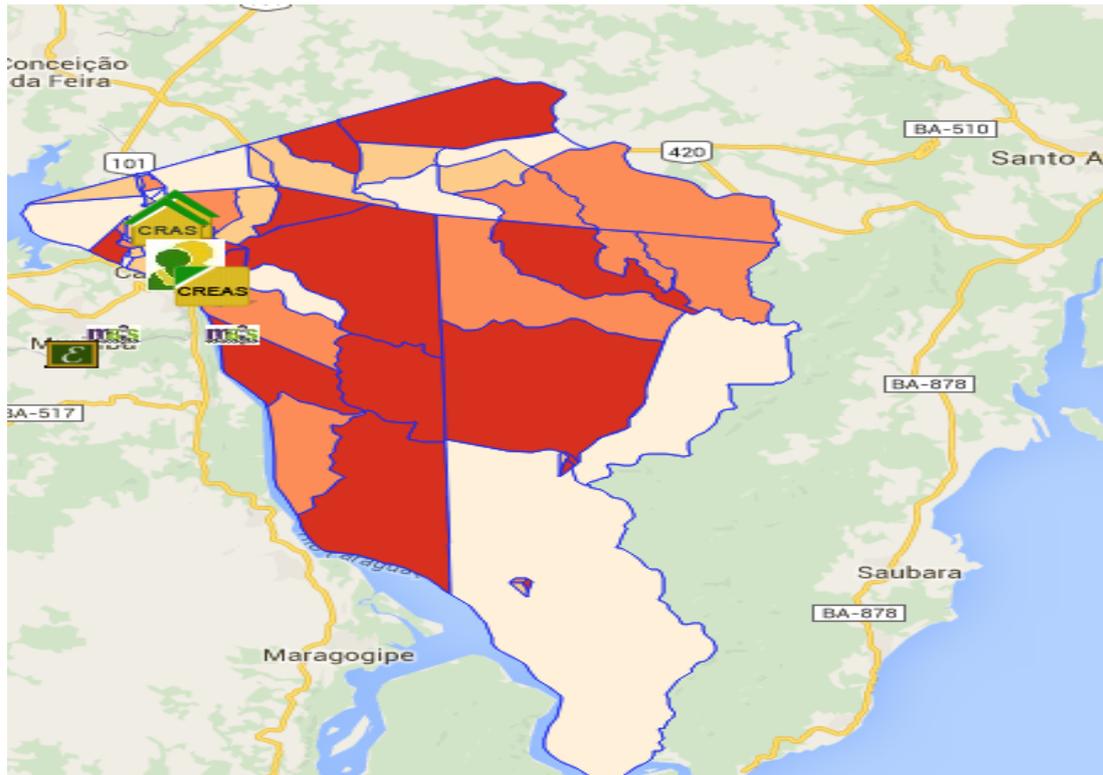
O total de famílias cadastradas no CadÚnico no município é de 8.039. Destas, 6.473 tem renda per capita abaixo de R\$ 77 reais. Com renda de até R\$154 famílias com 597 pessoas cadastradas. Do total de beneficiários, 4.262 (em novembro de 2014) são crianças com perfil de 6 a 15 anos; e 1352 jovens de 12 a 17 anos. O município ainda conta com 1.202 famílias quilombolas cadastradas no CadÚnico em março de 2015, e destas 1036 beneficiárias do programa Bolsa Família.

No ano de 2007 a cidade inaugurou o primeiro CRAS localizado a Rua Três Riachos (sede). Ao longo desse tempo foram abertos mais dois CRAS. Em 2012, o município passou a contar, assim, com três (03) CRAS. Os dois novos CRAS estão localizados no Distrito de Capoeiruçu, e um CRAS quilombola, localizado na Rua Nova Paz, zona rural do distrito de Santiago do Iguape. Atualmente, estes equipamentos da Proteção Social Básica contam com cofinanciamento das três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

O CREAS em Cachoeira iniciou suas atividades no ano de 2012 apenas com o financiamento federal repassado pelo MDS. A plataforma de financiamento continua tendo como base o repasse federal dos recursos. A localização destes equipamentos da Proteção Social Básica e Especial podem ser localizadas no mapa a seguir:

Figura 1 – Mapa do município de Cachoeira indicando a prevalência da população de baixa renda e localização dos equipamentos públicos de Assistência Social

¹⁶ Acessado dia 11 de Maio de 2015, às 15:30: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>



População com rendimento per capita de até 70 reais

- Valor igual ou menor que 34
- Valor maior que 34 e menor ou igual a 54
- Valor maior que 54 e menor ou igual a 108
- Valor maior que 108

Fonte: Mapa disponível na plataforma do MDS – SAGI:
http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/idv/mapa.php?ibge=290490&id_crasequip=29049035181&e=c

As estruturas do CREAS e CRAS estão situadas em zonas de vulnerabilidade agravadas pela baixa renda per capita. Pelo mapa, percebe-se que a incidência da população com menor renda está localizada na Zona Rural do município. Apesar das localizações estratégicas dos equipamentos, as localidades de menor renda per capita estão afastadas dos equipamentos do CRAS e CREAS no município.

Arelado a estrutura da SEMAS existe o Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), criado pela Lei Municipal nº672, de 20 de Janeiro de 2005, é um órgão colegiado de caráter permanente e de funções deliberativas e fiscalizadoras> Segundo o Plano de Ação do Município é composto por representação governamental, de diversas secretarias municipais. Além da SEMAS, fazem parte representantes da Secretaria Municipal de Saúde, da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Planejamento e Administração. Na

representação da sociedade civil possui atualmente um representante da Igreja Católica, um representante das igrejas evangélicas, um representante dos usuários do serviço de assistência social, um representante de organizações da área de assistência social. As reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social acontecem mensalmente, conforme cronograma anual, na Sala dos Conselhos, localizada dentro da estrutura predial da Secretaria Municipal de Assistência Social do município. Todos os representantes possuem mandato de dois anos, sendo iniciado em maio de 2013 a maio de 2015.

A formação do Conselho Municipal da Assistência Social revela-se com prevalência da representação governamental e de entidades tradicionais vinculadas a caridade e ao assistencialismo.

O município ainda possui outras instâncias de controle, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), criado por Lei Municipal nº518 de 24 de Setembro de 1997, contando com 16 membros; Conselho Municipal de controle Social do Programa Bolsa Família (CMPB) criado por Decreto nº185/2013, composto por 08 membros; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDPI) Criado por Lei Municipal nº846 de 30 de Setembro de 2009, composta por 28 membros. O destaque para a comissão de erradicação do trabalho infantil (COMETI) Criado por Lei Municipal nº846 de 30 de Setembro de 2009, instituída no município, sendo composta por 07 membros, sendo 03 (três) membros governamentais e 04 (quatro).

A SEMAS conta ainda com uma estrutura baseada no tripé: Serviço, Benefício e desenvolvimento de potencialidade, segundo o organograma (Apêndice C), contendo como composição a rede de proteção básica e a proteção especial, com coordenadores do CRAS, e o extinto PETI e CREAS; O núcleo de Benefícios contendo a coordenadora e a Gestora do Bolsa Família; Núcleo de desenvolvimento com coordenador de juventude e trabalho e habitação; Ganha destaque também o núcleo de conselho e ONG. No topo do organograma a Secretária(o) Municipal de assistência social e logo abaixo o sub secretário/chefe de gabinete. Destaca-se ainda a gestão do Fundo Municipal de Assistência Social, possuindo como gestora a própria Secretária Municipal de Assistência Social.

A estrutura dos Benefícios é composta pelos serviços e benefícios eventuais e continuados a família. Estão vinculadas a esta a coordenação do Bolsa Família enquanto central no ordenamento dessa relação, vinculado a esse processo, uma assistente social e os técnicos do CadÚnico.

O Núcleo de Desenvolvimento, no qual existe o Programa Nossos Jovens, que consiste em um processo de capacitação profissional para a juventude. O processo de composição do núcleo de desenvolvimento tem relação direta para uma maior atenção para o processo de desenvolvimento das habilidades e potencialidades para o trabalho e a formação profissional. Seria mais um mecanismo de fortalecimento de vínculos e das potencialidades para o enfrentamento de vulnerabilidades e riscos sociais e na tentativa de possibilitar maior acesso a cursos profissionalizantes oferecidos em parcerias com o SENAI e pelo processo financiado pelo Governo Federal dos cursos do PRONATEC¹⁷. O coordenador da pasta de núcleo de desenvolvimento é o subsecretário que consta na estrutura do organograma.

A Defensoria Pública Municipal e o Velório Municipal constam na estrutura organizacional enquanto entidades vinculadas à Coordenação de Benefícios. A vinculação da Defensoria Pública Municipal ao núcleo de benefícios e a ligação com a estrutura da Assistência Social é uma novidade dentro da política de assistência social, haja vista a Defensoria Pública possuir um papel de abrangência mais amplo.

A estrutura dos CRAS e CREAS contam com advogados, assistentes sociais, psicólogos, educadores sociais e monitores. O CREAS conta com todos de profissionais requisitados na NOB/RH. Entretanto, o CRAS de Capoeiruçu não está com a sua estrutura funcional completa.

O núcleo de conselho e ONGs no organograma municipal revela dois processos de conselhos que estão em formação ou inativo. Os conselhos de Juventude e de habitação não estão em suas atividades em pleno funcionamento.

Na elaboração da Lei Orçamentária anual datada para o ano de 2013, a assistência social tinha como disponível 1.737.503,00 (Um milhão, setecentos e trinta e sete mil e quinhentos e três reais), ficando atrás das pastas de Educação, Saúde, cultura e

¹⁷ Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) criado pelo Governo Federal por meio da Lei 11.513/2011.

administração, conforme dados da LOA aprovada no final de 2012. Os recursos orçamentários disponíveis para o município no ano de 2013 é orçada em 53.900.000,00 (Cinquenta e três Milhões e novecentos mil reais). As secretarias que lideram os investimentos do município são saúde. Educação, cultura e Administração. A assistência social é a 5ª função a receber maiores recursos orçamentários por parte do município, e conforme o plano de ação municipal há uma busca de crescimento do investimento financeiro por parte do município, 5% por ano.

3.2 Dinâmica(s) de planejamento na SEMAS.

Cabe ressaltar que na área pública, competem aos setores de planejamento, estabelecer o fluxo de informações importantes para os tomadores de decisão, além de estabelecer a comunicação aprimorada e adequada, além de envolver os vários elementos da organização (governo) para os objetivos, metas e desafios (ALMEIDA, 2009). Ao que indica, o planejamento da SEMAS não está posto de forma clara e objetiva para os sujeitos que participam da estrutura administrativa da secretaria.

A composição dos instrumentais de planejamento e gestão devem ser guiados por fluída cadeia comunicativa e participação. Quando os fluxos de informações não são compartilhados geram-se dificuldades quanto ao entendimento do foco nos objetivos na qual se deve atingir.

Segundo falas coletadas nas entrevistas, o processo de elaboração do planejamento não é visualizado pelas gestoras de modo estratégico. Algumas coordenadoras acreditam que o processo de planejamento é resumido a reuniões periódicas após a realização de ações realizadas nos equipamentos de oferta de serviços socioassistencias. Quando perguntados sobre como ocorre o processo de planejamento das ações, afirmam que,

“Sim, geralmente anual. Eu sento atualmente com a secretaria a gente senta, planeja tudo, ou, em cada seis meses ou um ano. Depois no segundo semestre a gente faz tudo novamente, a gente encaminha uma cópia pra

Sedes [Secretaria de Desenvolvimento] e tentamos aplicar no município". (G3)

Aqui no [equipamento X], como eu te disse, a gente faz reuniões semanais, onde avaliamos as atividades que a gente fez ou esta fazendo com o nosso publico, então a gente avalia, realinha, e programa novas atividades, isso é exigência do funcionamento do Cras, que haja semanalmente reunião com toda a equipe, também com oficineiro e quem realiza serviços mais esporádicos". (G1)

"[...] um planejamento que a gente faz é ver o que fez, o que pode melhorar... Mas, não em dados... Assim, [é] no olhar e em reuniões". (G2)

O processo de reuniões vincula-se ao processo de planejamento operacional, realizado em curto prazo, em ações pontuais. Parece corriqueiro as coordenadoras realizarem o planejamento em reuniões individuais com a gestora máxima e com foco apenas para questões operacionais. O planejamento estratégico não foi identificado em nenhuma das entrevistas das coordenadoras. Por outro lado, apenas uma das entrevistadas ressaltou o processo do planejamento de forma estratégica, resumindo-se a elaboração do Plano que é elaborado em conjunto com o Conselho Municipal de Assistência Social.

"O processo de planejamento é realizado em conjunto com o Conselho Municipal de Assistência Social, principalmente na pessoa do Pe. Hélio, que é o nosso presidente do Conselho. Reunimos periodicamente para discutir assuntos referentes à política de assistência social no município. Na elaboração do Plano, o Conselho se fez presente também, sendo peça fundamental na composição do mesmo. Creio que o planejamento está integrado sim ao Plano Municipal de Assistência Social. Estamos sempre buscando seguir a esse Plano que é o norte das nossas ações. Mas, de forma mais simplificada, (risos), as ações que estabelecemos estão integrada ao Plano. Pelo menos tentamos integrá-las sempre ao que foi discutido no Plano. (G4)

Conforme já ressaltado o Plano é apenas um instrumento escrito do processo de planejamento estratégico, embora a composição desse processo não pode resumir-se ao plano. Pela fala anterior, percebe-se que o planejamento municipal é realizado de modo centralizado junto ao Conselho que possui uma estrutura na qual prevalecem os órgãos governamentais. Destaca-se ainda a figura marcante do representante da Igreja Católica, que exerce grande influência na elaboração das ações.

Além de problemas quanto a ausência de uma lógica mais participativa de planejamento, percebe-se que há falhas no processo de gestão das informações

dentro da estrutura administrativa. É fundamental que os gestores se comuniquem em todas as direções, fazendo conexões (MINTZBERG, 2010).

Apesar de exaltado pela entrevistada, o processo de elaboração do Plano Municipal de ação da SEMAS, válido de 2014-2017 não teve a participação da maioria dos entrevistados. Além de não participar do processo de elaboração, os coordenadores não possuem conhecimento do conteúdo do plano, além de demonstrar uma baixa importância no conteúdo existente neste,

“Não, não conheço e nem participei. (...) Sei não. Quem tem mais acesso é [a secretaria]”.(G2)

“Não, quando entrei ele [o Plano] já estava elaborado. Não esta dentro do nossa realidade”. (G1)

“Não participei, mas conheço assim, muito pouco. Não esta dentro da nossa realidade”. (G3)

O Plano seria um dos poucos instrumentos de planejamento estratégico existente na SEMAS. Entretanto, os coordenadores dos equipamentos públicos da política de assistência social não possuem conhecimento do conteúdo ou têm conhecimento limitado do que consta na estrutura deste documento. Dessa forma, o Plano tem um papel meramente burocrático, não revelando elementos que compoem um instrumento propositivo para a gestão.

Ao analisar o referido plano, percebe-se que, assim como em outros municípios, o caráter meramente burocrático do documento fica evidenciado quando se sabe que existe certo mimetismo com planos de outros municípios. No Plano de Cachoeira é citado o município de Linhares-RJ em algumas metas para uma ação estratégica. Ao que parece, foram copiadas algumas ações, conforme o Eixo 1 – proteção social básica, no que tange ao CRAS/PAIF, do plano municipal de assistência social. Dentre as metas, cita a construção de dois CRAS no município¹⁸.

O Plano de Ação contempla elementos desde o incentivo a gestão até componentes de reestruturação dos equipamentos do SUAS, atender os requisitos exigidos pela NOB-RH, além de metas a serem alcançadas através de fortalecimento do serviço de convivência e fortalecimento dos vínculos. Outro elemento diz respeito a recuperação da estrutura física no qual os equipamentos existentes estão

¹⁸ Conforme citado no Plano Municipal de Assistência Social, 2014-2017, EIXO 1.

localizados, abrangendo a restauração de imóveis, móveis, dentre outros. Os eixos estratégicos contemplam metas referentes aos Conselhos, Serviços de Proteção Básica e Especial, além do Núcleo de Benefícios (CadÚnico e benefícios eventuais).

Não consta no Plano de ações referentes ao Núcleo de Desenvolvimento, presente na estrutura do organograma municipal, ficando ausente deste o planejamento aos cursos de qualificação. O mesmo ocorre com o núcleo de habitação municipal, não apresentando os objetivos e metas na qual o município pretende alcançar.

A partir do momento que a composição de um planejamento é elaborada somente para o cumprimento de exigências de órgãos normativos para obedecer e uma estrutura pré-requisitada, corre-se um risco do não cumprimento das atividades programadas. Além de um processo não estratégico de planejamento, não se levam em consideração os principais agentes que operacionalizam a política a ser ofertada.

3.3 Modelo(s) de gestão na SEMAS.

Na realidade da SEMAS, gestão 2013 - 2017, há traços característicos dos diferentes tipos de modelos de gestão pública: burocrático, gerencialista, governo empreendedor e governança pública (SECCHI, 2008). As evidências mostram que a presença mais aproximada na gestão da SEMAS é mais aproximada da governança pública e gestão social da nova gestão pública. Embora, alguns aspectos burocráticos apareçam em alguns momentos.

A instituição não consegue visualizar em qual perspectiva de gestão que está sendo desenvolvido através da sua dinâmica organizacional. De fato, a gestão da SEMAS em Cachoeira é externalizada por um processo intitulado democrático, tomando como base o processo de tomada de decisões. A autonomia em escolher os melhores mecanismos a serem adotados nos equipamentos conduz as coordenadoras a visualizarem um processo que descentraliza os serviços.

“(...) Acho que a dinâmica desenvolvida é positiva, a secretaria de assistência social consegue dialogar muito bem, a gestão é aberta com os funcionários, é participativa, não vejo uma gestão que vem de cima pra baixo, onde a gente vai acolher e não vai poder interferir, eu vejo uma participação, uma gestão aberta e participativa da assistência social” (G1)

“Aqui nós temos total liberdade de realizar as tarefas de acordo com as decisões da própria equipe do [Equipamento y], possuímos total autonomia.” (G6)

A autonomia adotada é considerada fundamental nesse processo de gestão, de acordo com os coordenadores. Entretanto, o processo de autonomia não está destinado apenas à delegação de serviços.

A realização do trabalho de modo integrado e participativo é outro elemento observado na gestão na política de assistência social no município de Cachoeira. Prevalece um modelo de gestão entre o processo gestão social e governança pública, embora, com alguns indícios do modelo burocrático. Porém, como cada equipamento possui planejamentos específicos das unidades organizacionais, dificulta-se esse processo,

(...) Completamente, as ações do CRAS desenvolvemos com a própria equipe do CRAS. (G1)

Os instrumentais de gestão que são utilizados no equipamentos foram elaborados em conjunto com o Conselho Municipal de Assistência Social. As conferências municipais é outro mecanismo deliberativo e que influenciará a tomada de decisões e o planejamento.

Outra característica observada é a ausência de conhecimento sobre as dotações orçamentárias, por parte de alguns coordenadores. Entretanto, conforme sinalizado, é uma preocupação da gestão em estar sinalizando isso para as esferas de coordenação. Nenhum dos coordenadores conhecia ou sabiam quanto teria sido disponibilizado no orçamento anual da Prefeitura para a SEMAS. Somente uma coordenadora relatou que era sinalizado, mas que não são dados que constituem importância para o desenvolvimento da sua atuação,

“É sempre sinalizado nas reuniões, A gente sempre tem uma reunião início do ano, sinalizando que o [equipamento X] recebe em verba do Estado e da União, Sempre é sinalizado para a gente, mas a gente não acha muito pontual guardar isso na cabeça. Eu creio que essa gestão é muito transparente nessas questões”. (G1)

“Isso é mais com Cristina [a secretária]. Não faz parte da minha função conhecer orçamentos e dotações orçamentárias. (G6)”

“Sei não. Quem tem mais acesso é Cristina [a secretária]. (G2)”

O conhecimento sobre as dotações orçamentárias são importantes, cabendo a SEMAS continuar não só sinalizando, mas partir na tentativa de maior valorização por parte dos profissionais a respeito desses aspectos.

São identificados alguns problemas quanto aos recursos humanos no que diz respeito a capacitação, além de problemas estruturais. Esses elementos constituem processos que deveriam estarem incluídos no planejamento municipal.

“(...) A gente precisa capacitar todas as pessoas que lidam, com a assistência social nos diversos equipamentos que a gente tem. Não só das unidades, o coordenador, todo mundo precisa está no contexto do Serviço Social. A [falta de] capacitação é um grande desafio.. [também] encontramos limitações na estrutura física. Só temos uma sala que vai propiciar os diversos grupos de convivência do [equipamento X]. A gente já encontra uma limitação, temos que fazer uma dinâmica de atendimento para conciliar e trazer as diversas faixas etárias. As diversas reuniões e palestras para comunidade... Então espaço físico é outro desafio que a gente tem que vencer. As dificuldades da logística da própria estrutura da assistência social, da Secretaria Municipal... Até chegar nos diversos equipamentos da Assistência do município... Então mais um desafios que a gente tem

A elaboração do Plano busca na sua estruturação melhorias quanto a questões estruturas e de fortalecimento dos serviços. Entretanto, a problemática da logística, citada por alguns coordenadores de equipamento não estejam contempladas no plano.

Uma das entrevistadas revela preocupação em seguir as normativas nacionais na prestação dos serviços socioassistenciais. De fato, há uma preocupação com o modelo proposto pela Política Nacional de Assistência Social, e principalmente, alinhar os serviços aos benefícios.

“Seguimos todas as normativas previstas. Constantemente passamos por um processo de avaliação, inclusive por uma avaliação efetuada pela cartilha da Tipificação Nacional [de Serviços Socioassistenciais]. Buscamos sempre em nossas ações encaminhar os demandatários para os serviços socioassistenciais. Por exemplo, ao atendermos uma requisição de auxílio eventual, encaminhamos aquele demandatário para as atividades do CRAS, tentando alinhar os serviços ao benefício. É uma preocupação da nossa gestão o fortalecimento dessa relação, até mesmo porque o Protocolo de

Gestão Integrada e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais regulam muito bem essa relação”. (G4).

Segundo a entrevista, a dinâmica remete a uma ideia de ações em rede, de encaminhamentos entre os equipamentos públicos. Uma preocupação central revelada nas entrevistas eram de acordo aos encaminhamentos, principalmente no que diz respeito a relação serviço x benefícios. A vinculação entre alinhar os auxílios eventuais para serviços socioassistências revela uma estratégia de fortalecimento e valorização dos serviços.

Falando em estratégias para fortalecer os serviços socioassistenciais, as maiorias das coordenadoras ressaltaram a importância da tenda da cidadania no fortalecimento desse processo. A tenda da cidadania foi elaborada pela atual gestão, levando informativos do papel do CRAS, CREAS, levando cursos de produção inclusiva e serviços ligados a utilidade pública. Os coordenadores consideram esse processo itinerante como sendo uma ação fundamental no processo de transição da visão da assistência social meramente assistencialista.

“(…) Da última gestão não posso falar muito, mas dentro dessa gestão eu tenho uma coisa que não é uma palavra minha, mas de outras pessoas que a gente encontra nas comunidades rurais. Nessa gestão a assistência social chegou mais próximo das comunidades rurais, as comunidades rurais conhecia a assistência social pelo bolsa família, não conhecia outras ações que estão contidas na assistência social, nessa gestão teve uma abertura maior, tem um projeto dentro da secretaria da assistência chamado tenda da cidadania que possibilitou as diversas comunidades de ter uma aproximação maior com essa realidade. Então assim receber um dia inteiro uma equipe da secretaria de assistência social, com psicólogo, assistente social, orientador social, recebendo outros serviços. Possibilitou a essas comunidades chegar mais próximos dos equipamentos da assistência social, saber o que elas fazem, onde pode encaminhar, certas demandas, eu creio que nessa gestão ficou mais visibilizados de forma mais geral para o município os serviços que são oferecidos pela assistência social, o que a pessoa pode acessar dentro da assistência social enquanto direito, então eu creio que esse foi um avanço que a gente viveu dentro da gestão da assistência social.” (G1)

Outro fator, Como citado anteriormente, é o processo de autonomia que compõe a estrutura administrativa da SEMAS, possuindo os coordenadores de equipamentos liberdade no processo de tomada de decisões, e, possibilidades de interferências para colaborar na elaboração de alternativas.

Assim, Cristina me deixa muito a vontade para fazer tudo que estiver em nosso alcance. Mas, eu sempre procuro estar passando pra ela, informando,

buscando alternativas junto a ela para que a gente caminhe juntos. A gente tem que ter esse contato com as três esferas, tem que ser assistência, saúde e educação para tudo dar certo. Anualmente sento com Cristina e avaliamos as ações. (G3)

Percebe-se em todas as falas que, ao mesmo tempo em que há certa autonomia por parte dos gestores, sempre há uma preocupação em consultar a Secretária de Assistência Social para que de fato ocorram as tomadas de decisão, ressaltando uma lógica entre a dependência x autonomia.

Portanto, o processo de gestão na SEMAS vincula-se a uma perspectiva mais aproximada do processo de gestão social, com alguns aspectos de Governança pública, demarcando-se no processo uma relação entre autonomia - dependência. A sistematização do dia-a-dia da gestão demonstra um processo composto por um formato descentralizado, respeitando-se a possibilidade de interferência dentre os coordenadores que compõem a estrutura administrativa da SEMAS.

4.Considerações Finais

Levando em consideração as dificuldades de debater o processo de planejamento e gestão da política de assistência social dentro dos municípios, principalmente, os municípios de pequeno porte, a pesquisa encontrou enormes desafios. Primeiramente, o grande desafio pessoal em um processo contínuo de construção e desconstrução de uma visão demarcada por mitos e folclores de planejamento. Segundo, os desafios de perceber como essa relação se apresentam no município, avaliando a relação serviços e benefícios e os desafios da pesquisa de campo.

Quanto ao modelo de gestão percebe-se que prevalece uma lógica mais participativa, com algumas evidências de participação que levam a características de gestão social e de governança pública. Por outro lado, se analisado a formação e funcionamento da rede socioassistencial, não se consegue visualizar ainda a prevalência destes dois últimos modelos citados. Os principais problemas de gestão dizem respeito a falhas de comunicação, ausência de capacitações (técnica e de gestão) e desconhecimento de instrumentais de planejamento.

A partir dos objetivos deste trabalho, percebe-se que prevalecem na SEMAS dinâmicas de planejamento mais operacionais que estratégicas, principalmente, quando se leva em consideração que confunde-se o processo de planejamento com o Plano de Ação Municipal em si. O conteúdo deste documento foi elaborado sem a participação dos atuais gestores dos equipamentos que além de desconhecer seu conteúdo em profundidade não dão tanta importância, estando mais atrelados as demandas cotidianas e operacionais do planejamento e gestão dos CRAS, CREAS e outros órgãos da Assistência Social municipal. Deste modo, prevalece o planejamento operacional e o Plano é visto apenas como instrumento burocrático, embora usado como legitimador de um discurso de visão de longo prazo.

Os resultados encontrados revelam ainda certo tabu em falar de gestão e planejamento. Os entrevistados constantemente externavam este receio, sendo necessários esforços para que os mesmos pudessem ficar super à vontade em dialogar. Falar de gestão e planejamento não foi tarefa fácil para as coordenadoras dos equipamentos socioassistencial.

Diante dos resultados encontrados, evidencia-se a necessidade de debater permanentemente as dinâmicas de planejamento e os modelos de gestão encontrados na estrutura das secretarias que conduzem a política de assistência social nos municípios.

Embora o processo de gestão e planejamento seja uma preocupação do MDS na condução da política de assistência social em todo o Brasil, incentivando e debatendo a forma na qual essa dinâmica vem sendo desenvolvida, ainda é baixo o processo de identificação da própria organização sobre o seu modelo de gestão e dinâmica de planejamento. Muitas secretarias ainda não conseguem visualizar a forma na qual a sua política tem sido conduzida.

Por fim, espera-se que esta pesquisa traga contribuições sobre o tema e aponte novos caminhos para o qual a gestão da assistência social seja aperfeiçoada.

Referências

AGUIAR, Antonio Geraldo de, **Serviço social e Filosofia: das origens a Araxá**. 6ªed. São Paulo, Ed. Cortez, 2011.

ALMEIDA, Harley Maria de Sousa et all. **Reflexões para Ibero América**. Brasília: ENAP, 2009.

ARAÚJO, Edilson Tavares de. **Avanços e desafios para implementação do Centro-dia de referência para a pessoa com deficiência e suas famílias**. In_ XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.

ARAÚJO, Edilson Tavares et all. **O governo do intergoverno: reflexões sobre os desafios para a implementação do Centro-dia de Referência para Pessoas com Deficiência no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. In: Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, V, Anais... GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, Espanha, 29 set - 1 out.2014.

BOULLOSA, R de Freitas. **Por uma mirada ao revés nas políticas públicas: apresentação de um percurso de pesquisa**. 2013.

BRASIL, Capacita SUAS Desafios **da gestão do SUAS nos municípios e Estados**. Vol. 2. Brasília. MDS, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome, Secretária Nacional de Assistência Social e Combate à Fome. **POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/2004**. Brasília: MDS, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-medotológica**. 2ª ed, São Paulo. Editora Cortez; Celats, 2009.

LACOURMES, P.; LE GALÈS, **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório: George Sarmento, Maceió: EDUFAL, 2012.

MINTZBERG, Henry. **Managing: Desvendando o dia a dia da gestão**; Porto Alegre, Bookman, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome, Secretária Nacional de Assistência Social e Combate à Fome. **LOAS anotada – Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2009b.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome, Secretária Nacional de Assistência Social e Combate à Fome. **NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome, Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Brasília: MDS, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental: Referencial reótipo, conceitual e prático**. São Paulo, SP: Atlas, 2011.

SECCHI, Leornado. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rio de Janeiro, 2009.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **Carta-tema: a assistência social no Brasil 1983-1990**. 2ªed. São Paulo, Ed Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **Concepção e Gestão de proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, Unesco. 2009. P.13.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

TONI, Jackson de et all. **Reflexões para Ibero-América**. Brasília: ENAP, 2009.

VAZ, José Carlos et all. **Reflexões para Ibero América**. Brasília: ENAP, 2009.

Apêndice A

Roteiro de Entrevistas (Secretária Municipal)

Roteiro de entrevista (Coordenadores)

1. Fale sobre a sua formação acadêmica?
2. Fale sobre sua trajetória profissional e como chegou ao atual cargo de coordenação? Desde quando está neste cargo? Há quanto tempo trabalha com a Política de Assistência Social?
3. Quais as principais ações, benefícios, serviços e equipamentos públicos municipais da PNAS existentes em Cachoeira? Como se deu o planejamento e estabelecimento das prioridades de agenda governamental com relação a implementação destes?
4. Como ocorre a integração entre a gestão de serviços, benefícios e transferências? Seguem-se as normativas vigentes? Quais os principais desafios neste sentido?
5. Como ocorre o processo de planejamento das ações do Secretaria/Coordenação? Estão integradas ao Plano municipal de Assistência Social?
6. Você conhece o Plano de AS do município? Participou da elaboração?
7. Na sua opinião, qual a importância deste Plano? Ele vem sendo seguido e avaliado?
8. Você acompanha questões relacionadas a elaboração do orçamento municipal para a AS? Como? Sabe qual o valor destinado para a AS neste exercício?

9. Existe algum tipo de sistemática de acompanhamento e avaliação do planejamento? Como ocorre?
10. Como ocorre o processo de tomada de decisão com relação as ações da Secretaria / Coordenação? Quais os procedimentos? Existe autonomia para a coordenação/direção com relação a quais aspectos?
11. Como você avalia a participação política das instituições privadas de Assistência Social, igrejas e representantes de partidos políticos na Política Municipal? Exercem alguma influência nas decisões? Como?
12. Quais os principais desafios e avanços na coordenação da referida instituição (Secretaria, Coordenação de CRAS, CREAS e Bolsa Família)?
13. Quais os principais problemas enfrentados na atualidade na Secretaria, CRAS, CREAS, Bolsa Família, PAA?
14. Quais os principais instrumentos usados para o planejamento e gestão da política de AS no município?
15. De modo geral, como você avalia o processo de planejamento e gestão da AS em Cachoeira? O que pode ser melhorado?
16. Quais as sugestões para o melhoria da política de AS no município?

APÊNDICE B

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES HUMANIDADES E LETRAS
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu

_____, RG nº _____, atualmente exercendo o cargo de _____, na Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), no município de Cachoeira – Bahia, estou sendo convidado (a) voluntariamente para participar da pesquisa para monografia **“Análise dos modelos de gestão e dinâmicas do planejamento da Política de Assistência Social em Cachoeira-BA”**, do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), mediante concessão de entrevista com escopo de obter informações para fins puramente acadêmicos.

O objetivo geral da pesquisa é Analisar as dinâmicas de planejamento e modelo de gestão da política de Assistência Social e do SUAS que prevalece no município de Cachoeira-BA. Para consecução deste objetivo será realizada entrevista, mediante minha autorização.

O pesquisador **Rafael Barbosa Calumbi da Silva RG nº1345200501**, e seu orientador Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo, RG 15536452-94 garantem que o material será utilizado para fins puramente acadêmicos e científicos, sendo mantido o sigilo de identidade de possíveis dados pessoais que possam existir nos documentos; as análises serão realizadas em local privativo e horário combinado juntamente com o orientador da pesquisa; sob nenhuma hipótese os materiais serão repassados para outras pessoas. Além disso, os pesquisadores se comprometem em fazer a devolutiva dos resultados, inclusive encaminhando cópia digital do estudo para a Secretaria.

Esta pesquisa não trará qualquer gasto financeiro para o entrevistado.

Para concordar em participar deste estudo, as partes assinam duas cópias deste documento, ficando uma via com cada assinante.

Como responsável pelas coletas de informações, o pesquisador estará disponível para esclarecer suas dúvidas sobre o projeto pelo e-mail Rafaelcalumbi@hotmail.com ou pelo telefone celular (75)9189-4495. Você também pode contatar seu orientador o Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo, pelo telefone (71) 88550250 ou pelo e-mail edgilson@gmail.com.

Esclarecidas as condições, aceito participar de forma voluntária no estudo, conforme resolução 466, de 12 de dezembro de 2012, que rege pesquisa científica envolvendo seres humanos.

As partes declaram que entendem os objetivos, riscos e benefícios da concessão de documentos para a pesquisa e concordamos livremente em participar.

Cachoeira - BA, _____ de _____ de 2015.

ASSINATURA ENTREVISTADO

Rafael Barbosa Calumbi da Silva
Pesquisador

Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo
SIAPE: 1498627
Orientador da Pesquisa

Apêndice C

ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CACHOEIRA

