

O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão

The implementation process of the SUAS:
a reflection from the perspective of management

*Maria Luiza Amaral RIZZOTTI**

Resumo: O presente artigo trata de aspectos que envolvem a gestão do Sistema Único de Assistência Social sob a lógica dos seus paradigmas, proposições e sua inserção no espaço da administração pública. Resulta de uma pesquisa realizada junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e de nossa experiência como gestora municipal na área.

Palavras-chave: Política Social. Assistência Social. Gestão.

Abstract: This article deals with aspects that involve the management of the Unique Social Assistance System under the logic of its paradigms, propositions and its insertion in the area of public administration. It results from a research concerning the Ministry of Social Development and our experience as a municipal manager area.

Keywords: Social Policy. Social Assistance. Management.

* Assistente Social, doutora em Serviço Social e Política Social pela PUC/SP. Professora do curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em de Gestão de Políticas Sociais da UEL. Secretária de Assistência Social da Prefeitura de Londrina de 2001 a 2008. E-mail: m.luiza@uel.br

Introdução

As políticas sociais vêm sofrendo transformações induzidas pelos novos paradigmas estabelecidos na Constituição de 1988, por determinações advindas das mudanças no modelo de gestão pública e pelo movimento da sociedade civil em torno das lutas por melhores condições de vida e ampliação dos direitos sociais.

As reflexões referentes às políticas sociais, sob a lógica organizativa, no âmbito da gestão pública, encontram-se, necessariamente, em uma arena de luta política, pois tanto as políticas sociais como o Estado são espaços da contradição do modelo econômico, social e político instalado no Brasil.

As argumentações sobre gestão de política social têm considerado os clamores pela modernização da administração pública, incluindo sua capacidade de garantir desenvolvimento com equidade social. Nesta linha, o Estado, em seu modo de governar, deveria associar redistribuição de renda e progresso e ter como uma de suas metas a ampliação da democracia e progresso.

O novo desenho da estrutura de gestão, mais pontualmente nas políticas de saúde e de assistência social, erigiu-se sob a égide de “sistemas únicos”, incluindo as diretrizes de descentralização, universalização e participação popular. Considerando o espaço público gover-

namental de sua formulação e execução, esse formatado aponta os nexos e

limites da administração pública do Estado Brasileiro.

O caso específico da política de assistência social enuncia sua proposição de política organizada sob a égide de Sistema Único a partir de 2004, com a edição do documento¹ que traz em seu primado a reiteração do objetivo desta política como co-responsável pela ampliação dos direitos sociais, sobretudo na circunscrição da seguridade social sob o signo da proteção social. Nessa linha, gestão pública, proteção social e sistema único passam a constituir elementos fundantes da análise do processo de implantação desta política. Associam-se a estes pontos as diretrizes e princípios que embasam as políticas sociais públicas na atualidade.

Os estudos sobre os impactos da rede de proteção social não podem ser feitos desconsiderando a construção histórica que envolveu a organização e a mobilização em torno da garantia de direitos. No processo de construção de uma rede pública, com o intuito de afiançar proteção, cabe também incorporar a preocupação referente à capacidade desta rede promover, de forma eficiente, eficaz e com efetividade social, as garanti-

¹ Resolução Nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social editada em 2004.

as e direitos preconizados na política de assistência social.

[...] os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a, pelo menos, três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (YAZBEK & GIOVANNI, 2004: 16).

Nos dias atuais, a avaliação dos governos e das políticas sociais ainda considera os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, como nos orientam os tradicionais manuais de administração pública. No entanto, faz-se necessário incluir, em seus indicadores de avaliação, aspectos referentes à medição quantitativa e à inclusão de componentes qualitativos de garantia de proteção, ou seja, quanto à condição dos usuários destas políticas encontrarem acolhimento às suas necessidades reais. Além disso, cabe avaliar temas referentes à democratização da gestão, considerando todo o seu potencial de mudança e de coletivização da demanda.

O modelo que tem sido enunciado como avanço na gestão das políticas sociais deve plasmar as diretrizes constitucionais, pois elas contribuem para a efetivação de direitos sociais garantidos

na esfera legal. Deve, ao mesmo tempo, responder às mudanças propostas na formatação da gestão pública que já dispõem de um arcabouço de análise crítica sobre os antigos modelos² e projeta uma gestão baseada na superação da administração burocrática (BENTO, 2003).

O novo tratamento dispensado à assistência social no âmbito nacional, que a valoriza como política pública e abre horizontes para a instauração de um novo sistema de gestão, tem por finalidade a superação das práticas desorganizadas e desarticuladas, assim como o amadorismo na instalação do modelo gerencial até então adotado, tanto pelos municípios, quanto pelos Estados e União.

O SUAS contido na NOB/2005, aponta também para o fato de que, a Assistência Social, ao organizar-se sob a lógica de política de Estado, de forma republicana e descentralizada, fortalece o projeto de extensão da proteção social, o que pode ampliar as condições para a melhoria da qualidade de vida.

A possibilidade de ocorrer uma assincronia entre os propósitos de uma administração de política social coadunada com princípios modernos de gestão

² A gestão pública brasileira pautou-se por diferentes modelos que passam pelo patrimonialismo, burocratismo e gerencial. Alguns autores já tratam da necessidade de avançar para modelos como de gestão social que, em tese, responderiam mais adequadamente às demandas de governos que buscam articular o desenvolvimento econômico com o social.

e a defasagem de conhecimento no campo da gestão de políticas sociais públicas coloca-nos a questão de saber quais seriam os requisitos fundamentais para a implementação, com sucesso, dos preceitos estabelecidos pelo SUAS na política de assistência social.

Princípios, diretrizes e pressupostos que iluminaram a implantação do SUAS

São inúmeros os aspectos que devem ser pensados na análise da gestão de políticas sociais que se ancoram na estrutura pública governamental, dentre eles: a estruturação da gestão pública brasileira; os princípios e diretrizes adotados que orientam a formulação das políticas sociais brasileiras a partir da Constituição de 1988; as especificidades da política de assistência social (e, neste caso, se encontram seus aspectos históricos, conceituais, econômicos e políticos); e, por fim, a estrutura institucional, considerando especificamente a forte presença da burocratização instituída na estrutura pública.

A estruturação da gestão pública do Estado Brasileiro passou por diferentes configurações ao longo de sua história, tendo seu modelo firmado nas diferentes formas de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial. O estudo da trajetória da gestão pública no Brasil nos mostra que, hoje, convivem concomitantemente os três modelos de gestão. Têm-se, portanto, os traços do patrimonialismo expressos, sobretudo,

nas ações de cunho clientelista e na prática anti-republicana que havia nas relações entre os entes federados e nas relações estabelecidas com as organizações não governamentais, em especial no que concerne ao modelo de financiamento e à validação das ações. Iluminada pela lógica da minimização do Estado no campo social, a proposição do SUAS passou por dificuldades advindas do sucateamento da máquina pública. Acresçam-se as dificuldades oriundas da estrutura e do desenho da máquina administrativa e as lutas que viriam a ser travadas no campo político, ideológico e conceitual para a superação do traço assistencialista e clientelista desta política pública.

Adotar uma postura republicana no trato entre as esferas de governo deve ser uma das diretrizes dos governos ao implantar o SUAS. Uma das grandes virtudes da lógica republicana no modo de governar está no estabelecimento de regras transparentes que respeitem os pressupostos da igualdade e da equidade e que definam os marcos sobre os quais os mandatários devem se pautar.

Em um modelo republicano, o espaço de poder e de decisão deve ser utilizado para a concretização de projetos políticos que tenham como compromisso colocar a estrutura do Estado a favor da ampliação do direito e da proteção social. Para Jaccould (2007),

o esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como um sistema, menos pelo fato de ter-se constituído no país em um conjunto articu-

lado de políticas, e mais por ter estruturado programas e políticas abrangentes, de caráter permanente, dotadas de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis (JACCOULD, 2007: 5).

Um dos principais aspectos da implantação do SUAS tem sido sua vinculação com o projeto ético político fincado nos pressupostos previstos na Constituição Federal de 1988, no que concerne à descentralização, universalização e participação social. Esses pressupostos, colocados como diretrizes na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tornaram-se elementos fundamentais no alargamento da esfera pública.

As diretrizes de descentralização, democratização e primazia do Estado (BRASIL, 1993) têm por função precípua orientar a estruturação administrativa da política social. No caso específico da política de assistência social, essas diretrizes significavam muito mais do que uma direção na qual se pautar, mas, sim, uma mudança de paradigma que transita da assistência social do privatismo, da lógica pontual e clientelista para a esfera pública (RAICHELIS, 1998).

Não pode existir esfera pública sem representação de interesses coletivos, mas são os interesses dos segmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora que devem orientar as ações e as práticas dos sujeitos na esfera pública da assistência social. Neste sentido, é junto a esses grupos sociais que a política de assistência social precisa cons-

truir nova legitimidade (RAICHELIS, 1998, 282).

Esta “travessia” significa romper com uma herança que formatou a assistência social no Brasil por muitos séculos (Sposati, 2007), oferecida fora da circunscrição do Estado, portanto, sem status de direito do controle público. Alocá-la na estrutura pública e governamental traz importantes implicações em sua forma de gestão. Portanto, a instituição do SUAS resultou em mudanças no modo de financiamento, de organização da rede de serviços, de monitoramento, de avaliação, do sistema de informação e dos sistemas de controle interno e externo desta política. Além disso, esta mudança também expressa o reconhecimento de que a pobreza não é, individualmente, determinada, mas construída histórica, econômica e socialmente.

Em seu nascimento, o SUAS apresenta as bases de um projeto político de democratização das políticas públicas e de ampliação de direitos sociais. A efetivação deste ideário, como um modo de reger e transformar esta política social, requereu a reconstrução de ações técnicas e políticas de muitos sujeitos. Essa mobilização sempre foi sustentada por amplas reflexões teóricas e éticas, com visão societal abrangente, aglutinadora de importantes agentes alocados na academia, no exercício da profissão e na militância política. Para Couto (2004), os direitos, enquanto constitutivos de um patamar de sociabilidade, têm jogado papel importante na sociedade contemporânea que, ao discuti-los, co-

loca em xeque as formas de relação que são estabelecidas, tornando tenso o movimento por vê-los reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado e, mais do que isso, explicitados na vida dos sujeitos concretos (COUTO, 2004:37).

A assistência social, ao constituir-se em política pública, tornou imprescindível formular o SUAS e fazê-lo sob a lógica de que esta nova organização da gestão facilitaria o acesso dos seus usuários. A estrutura dos serviços e benefícios deve estar desenhada para responder aos direitos socioassistenciais já afiançados na LOAS e na Constituição de 1988.

A proposição desta nova política de assistência social apresenta inovações no que concerne aos conceitos de gestão que a iluminavam, tais como, a hierarquização dos serviços por níveis de proteção, a territorialização e o reforço de estruturas que indiquem a lógica do comando único, sob as orientações de Órgãos gestores governamentais, em todas as esferas de governo. Cabe, portanto, pontuar que estes pressupostos e este desenho já vinham sendo adotados por outras políticas sociais no Brasil, inspiradas na teoria administrativa sistêmica.

Soma-se a este aspecto a permanência de um modelo de gestão estatal que ainda guarda características do burocratismo, cujos efeitos podem ser identificados na falta de mobilidade da máquina administrativa para a adoção de novas condutas; na hierarquização de funções e atribuições existentes nas estruturas antigas dos Órgãos Gestores

nas três esferas de governo; na dificuldade de socializar informações e no apego às normas mais do que ao que elas poderiam representar em termos de resultados.

Na maioria dos estudos (Raichelis (1998), Dawbor (1990) e Kliksberg (2007)), constata-se a dificuldade de superar a burocratização, tanto nas estruturas organizativas públicas e privadas, quanto em sua disseminação na sociedade como um todo³.

A adoção de modelo de gestão mais compatível com as proposições de políticas sociais, no âmbito público, ancora-se na proposição da gestão social. Os pressupostos desse modelo apontam para a ampliação de direitos sociais e para o esgarçamento do Estado na proposição e execução das políticas sociais, por responder à lógica da articulação do desenvolvimento econômico e social. Associa-se a este propósito o escopo de garantir transparência e democratização nos processos de gestão empreendidos. Os autores acima citados têm estudado o tema e apontado a premência de incluí-lo nas análises e mesmo nas orientações de gestão das políticas sociais.

No campo das teorias de administração, a organização de sistemas de ges-

³ Destacam-se autores como Max Weber e autores brasileiros como é o caso Motta (1984) e de Tragtenberg (1980). Tragtenberg, ao abordar o tema da burocracia, afirma que é imprescindível tratar este assunto em qualquer estudo sobre organizações e, sobretudo, no contexto do papel do Estado (TRAGTENBERG, 1980: 16).

tão funda-se nos pressupostos da organicidade e da totalidade. O SUAS responde, em sua formatação, a tais pressupostos. Ele irrompe no campo das formas de administração como instrumento de governos dispostos a buscar relação mais compatível entre desenvolvimento econômico e social e, ainda, a instalação, com rigor, de políticas públicas que articulem as necessidades sociais e os direitos dos cidadãos.

A gestão social só pode lograr êxito se associada a dois outros pressupostos: (a) democratização, que abre espaço e responde às reivindicações da sociedade civil organizada e (b) descentralização, que permite maior eficiência no equacionamento das demandas da população e no trato da complexidade das realidades locais.

As prioridades contempladas pelas políticas públicas são decididas pelo Estado, mas nascem da sociedade civil. Por isso mesmo estão em permanente disputa. Elas adentram a agenda do Estado, quando se constituem em demanda fortemente vocalizada por grupos e movimentos da sociedade, que adensam forças e pressões introduzindo-as na arena política (CARVALHO. 1999: 19).

Nogueira (1997), atenta para as diferenças entre as duas diretrizes atualmente propostas nas políticas sociais como descentralização e participação e alerta para os efeitos de associá-las, falando da “dimensão política da descentralização participativa”.

Acontece que descentralização e participação não são termos, e muito menos operações, necessariamente complementares. Nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação (NOGUEIRA, 1997: 8).

Com o avanço das políticas sociais na pauta do Estado e dos governos, tornou-se premente a busca por paradigmas de gestão que respondessem às demandas postas por estas políticas, uma vez que apresentam grande capilaridade e profunda complexidade nos seus objetivos. A proposição deste novo modelo, que inspirou o SUAS, luta contra a rigidez do aparato institucional em todos os níveis de governo, ou seja, a segmentação das políticas sociais; a centralização; e a ineficiência da máquina administrativa.

No entanto, o SUAS, em seu desenho gerencial, aponta para a superação desta estrutura ao adotar a perspectiva da descentralização e, ao reafirmar o princípio da democratização da gestão pública, resgata a dimensão política da gestão, reconhece e valoriza a representação de grupos sociais.

A gestão social, nos dias atuais, impulsiona-nos à renovação das formas de organização institucional e à inflexão com a organização da sociedade civil. Nesta nova proposta, considera-se sempre que o desenvolvimento econômico não pode jamais dissociar-se do desenvolvimento social e, naturalmente, deve-se privilegiar, na instância política, a organização e as propostas que

comunguem com os pressupostos do desenvolvimento social e sustentável.

Colocar o desenvolvimento social e a qualidade de vida como objetivos, como finalidade mais ampla da sociedade, tem repercussões profundas, na medida em que o social deixa de ser apenas um setor de atividades, para se tornar uma dimensão de todas as nossas atividades (DOWBOR, 2007:7).

Além disso, faz-se necessário reorganizar as redes locais de tal modo que a intersecção entre gestão social e territorialização torne-se o elemento fundante da recuperação de capacidades de integração de diferentes atores e de desenvolvimento local, garantindo a articulação entre os parceiros. Esta articulação pressupõe relações de horizontalidade nas quais prevaleçam os interesses coletivos. Trata-se, portanto, de mudança de paradigma, no qual vigora o compromisso entre as partes e, naturalmente, uma revisão nas estruturas de poder que regem as relações locais, quer da rede de serviços, quer das organizações comunitárias locais, assim como as externas à comunidade.

Entre as diferentes definições adotadas para tratar o tema da gestão social, ressalta-se a intersecção de uma perspectiva de gestão pública estratégica que estabeleça um *front* contra o paradigma burocrático e, sobretudo, que responda às reais necessidades da população, público alvo das políticas sociais. Sob a égide desta mudança paradigmática, reforça-se a centralidade da socialização das informações, a adequação de

novo modelo de financiamento e avaliação, além da horizontalidade nas relações entre as instâncias de governo.

A proposição da nova estruturação dos serviços seguiu a lógica de garantia de níveis de proteção alicerçados nos direitos socioassistenciais que, por sua vez, definem seguranças previstas para ampliar o campo da proteção social no Brasil.

A estruturação por níveis de complexidade tem seu detalhamento na NOB/2005 e o aprofundamento da execução dos serviços se fez por documentos específicos para cada nível de gestão, a exemplo dos guias de proteção social básica e especial.

Nesta linha, a condução de implantação deste modelo de serviços pautou-se pela lógica de uniformização das ações para todo o território nacional, ao mesmo tempo em que considerou as diferenças regionais que, no nosso caso, são tão marcantes.

Assim, tornou-se estratégica a adoção de duas características básicas: a orientação nacional do modelo que acolhe as especificidades e experiências dos municípios, sobretudo daqueles que já incorporaram a assistência social como uma política de direito e a formulação das regras gerais de funcionamento com padronização específica para cada tipo de serviço.

O contexto no qual se encontrava a gestão pública brasileira por ocasião da implantação do SUAS ainda guardava

resquícios de ineficiência, sobretudo no que concernia à sua capacidade de produzir mudanças que correspondessem às novas exigências do aprimoramento e ampliação dos direitos de proteção social a serem implementados pela estrutura pública estatal.

A preocupação em reorganizar a máquina pública deve presumir, além de modernizá-la rumo à eficiência, pensá-la sob a égide do desenvolvimento econômico, social e o avanço da democracia. Pensar a estrutura de gestão da política de assistência social na construção do SUAS implica não desconsiderar a gestão pública do Estado Brasileiro, que vem sofrendo transformações desde a instalação do modelo patrimonialista da velha república. Cabe lembrar que, nos anos trinta, houve uma iniciativa de implantação do modelo técnico burocrático, que visava superar o modo clientelista e doméstico de lidar com a “coisa pública”.

Nos anos 90, sobretudo no governo de Fernando Henrique Cardoso, propôs-se a implantação do modelo gerencial de gestão pública, sob a perspectiva de tornar a máquina pública mais eficaz. No entanto, este modelo – tanto por seu desenho, quanto pela crise dos anos 80, na qual o Estado Brasileiro foi absorvido por interesses particulares de determinados grupos econômicos – manteve a incapacidade do Estado, através da redução da estrutura organizacional e da atribuição ao setor privado de funções próprias do Estado que, na época, comandava um processo agudo de privatizações.

Em 2003, reorganizou-se a estrutura administrativa federal na área de assistência social com a criação do MDS e, nele, da Secretaria Nacional de Assistência Social, órgão que, a partir de então, deveria gerir esta política, superar o caráter abstrato de garantia de proteção social e construir condições objetivas para reger a implantação do SUAS em todo o território nacional.

O processo de formulação do novo modelo de gestão da política de assistência social confrontou-se com os entraves próprios da máquina administrativa, com os ranços históricos da estrutura pública brasileira e com a trajetória desta política sempre operacionalizada mais fora do que no interior do Estado e, portanto, tratada como pontual, seletiva e clientelista. Por este quadro, pode-se ter uma ideia da luta engendrada no interior da estrutura governamental e no campo da governança e da governabilidade para implantar um sistema público, nacional, integrado e uniformizado para a política de assistência social.

Outro ponto importante de reflexão é a necessidade de pôr em curso os princípios de ampliação de direito, da constituição da assistência social no campo público governamental e de descentralização e democratização desta política. Para tanto, há que se ampliar, significativamente, a estrutura governamental, incluindo um grande aporte de recursos e, ainda, consolidar uma rede de discussão e aprofundamento das mudanças estruturais em curso, ampliando

o diálogo com muitas instâncias organizadas da sociedade civil neste campo.

Neste diálogo devem figurar também os organismos representativos do Executivo, os representantes parlamentares, o Ministério Público, dentre outros, demonstrando, o tempo todo, a valorização do SUAS de seu cunho democrático e pactuado.

Nesta linha, o processo de implantação deste Sistema exige acionar mecanismos de gestão que dêem concretude a um projeto político de ampliação de direitos sociais gestado, ao longo de muitos anos, por grupos de profissionais conscientes da urgência do alargamento da proteção social no Brasil.

Naturalmente, este aspecto reserva ainda um grande desafio para os operadores do SUAS, ao longo dos próximos anos e em todas as esferas de governo, pois carece de profundas intervenções na estrutura administrativa, com aprimoramento no campo da gestão das políticas sociais de forma a estabelecer mecanismos que impeçam o insulamento burocrático ou mesmo o ressurgimento de práticas clientelistas, enfraquecendo a lógica republicana proposta neste momento de implantação.

Alguns outros aspectos merecem menção no que concerne aos processos de gestão. São eles:

1 - *Adoção de mudanças significativas no campo do financiamento*

As medidas já implementadas mudaram a lógica do antigo modelo de financiamento pautado no paradigma pontual e conveniente. As novas ações, neste campo, ampliaram o investimento, fomentaram a política de assistência social como responsabilidade de Estado e garantiram a descentralização e a democratização do fundo público no campo da assistência social.

Naturalmente, neste campo, ainda se tem muito a caminhar para o cálculo mais apurado dos custos dos serviços; a injeção de aportes financeiros das instâncias estaduais e municipais, incluindo a obrigatoriedade de definição de percentual orçamentário para a área da assistência social; a eliminação de indicações orçamentárias pautadas em critérios que contrariem os princípios constitucionais para a administração pública; e a apropriação do controle orçamentário pelos gestores da área e pelos conselhos.

2 - *Proposição de uma rede de serviços pública governamental*

Com o estabelecimento de ações organizadas uniformemente por níveis de proteção, com simetria entre direitos e seguranças a serem afiançadas e proposições de ações, pode ser verificado um grande avanço. A preocupação, neste campo, fica por conta da necessidade de definir, com mais clareza, as atribuições destes serviços, muni-los de profissionais com vínculo permanente e com capacitação para as novas tarefas; atentar para que as práticas antigas e as

novas não se mesclam, o que impossibilitaria a superação do velho.

Mesmo com os avanços já apontados no decorrer deste trabalho no que se refere à estruturação da rede, faz-se necessário tecer alguns pontos que, em nossa opinião, carecem de debate mais aprofundado. São eles:

- A definição do trabalho sociofamiliar direcionado às famílias que se encontram com vínculos fragilizados e na iminência de ter seus direitos sociais usurpados;

- A estruturação de serviços diferenciados, sobretudo no que diz respeito aos CREAS, de modo a serem alocados em lugares diferentes e com equipe especializada, para o atendimento de demandas com especificidades próprias como, por exemplo, a atenção à população de rua e às vítimas de violência, dentre outras;

- O aprofundamento de conhecimento e a adoção de tecnologia social apropriada, tanto no atendimento direto aos sujeitos e suas famílias, como no exercício da vigilância social e das ações preventivas;

- A integração da rede de serviços de todas as políticas públicas necessárias à garantia da proteção integral. Esta integração, no entanto, deve-se consolidar a partir da construção de saberes transdisciplinares acerca das temáticas que abarcam este nível de proteção;

- A necessidade de discernir, com clareza, os níveis de competência e de atribuições das diferentes áreas de atuação, sobretudo no que se relaciona às questões referentes ao alcoolismo e às drogas e, ainda, às atribuições da justiça quando se trata do cumprimento de medidas socioeducativas. Nestas questões, cabe reconhecer a linha tênue entre as determinações das condições materiais da pobreza e os aspectos subjetivos que se apresentam emaranhados em situações de cunho pessoal e social;

- O envolvimento das três esferas de governo no co-financiamento da rede de serviços, com garantia de repasses continuados e ancorados nas principais necessidades dos municípios, com a definição e o aval dos conselhos locais;

- A premência dos municípios brasileiros, em parceria com as demais esferas governamentais, colocarem-se de forma responsável na implementação do SUAS.

Não somente a atenção especializada, mas também a atenção impressa pela rede de proteção social em geral, coloca-se de forma a dificultar possíveis corrosões advindas dos níveis de vulnerabilidade social e se posicionam contra as medidas que venham a provocar desmontes nesta rede pública;

Por defendermos a ideia de que a estruturação de uma nova rede de serviços na política de assistência social deve capturar, ao máximo, a potencialidade emancipatória desta proposta, entendemos que sua construção deve partir

de compromissos gerados na luta por novas condições de vida, novos espaços sociais, no protagonismo político e na perspectiva de liberdade.

3 - Instalação de um sistema de informação e a análise diagnóstica

No livro “Ética e poder na sociedade da informação”, de Gilberto Dupas (2001), o autor levanta importantes considerações sobre os avanços tecnológicos alcançados ao longo do século XX e os relaciona ao cenário inquietante no qual adentramos neste novo século. Um dos aspectos centrais tratados pelo autor diz da necessidade de associar o avanço da tecnologia da informação com a estruturação de componentes éticos ligados ao bem-estar.

Não se trata de ir contra o desenvolvimento tecnológico, adotando um posicionamento reacionário. A questão é bem outra: a tecnologia pode e deve se submeter a uma ética que seja libertadora a fim de contemplar o bem-estar de toda a sociedade, presente e futura, não apenas colocar-se a serviço de minorias ou atender necessidades imediatas (DUPAS, 2001: 18).

A proposição do MDS em implantar um sistema de informação moderno e sofisticado, indicou a necessidade da construção de instrumentos de gestão que possam fortalecer o modelo pretendido para o SUAS.

A criação do SUASWEB, com todas as suas especificidades, permitiu entrar numa nova era que captou e armaze-

nou informações de muitas áreas e as organizou de modo a permitir a precisão de diagnóstico, aspecto central no planejamento e monitoramento da gestão como um todo, e possibilitou, sobretudo, democratizar esta política pública.

Os desafios a serem enfrentados figuram em quatro campos: aprimoramento tecnológico dos municípios (computador, internet rápida e demais equipamentos) para garantir as condições objetivas de acesso; a incorporação, por parte dos operadores da política de assistência social, quanto à necessidade de aprimorar-se no uso destas ferramentas tecnológicas e das informações que elas franqueiam; a utilização sistemática das informações tanto para a formulação de planos como no monitoramento e avaliação e a necessidade de apropriação destas informações pelos conselhos e usuários desta política pública.

Estes sistemas criaram um canal direto de comunicação com os entes federados que acessam informações de seus próprios municípios e dos outros, relativas ao financiamento, aos benefícios, à rede de serviços e informações diversas. Permitiu também que os sujeitos desta política, incluindo os usuários, pudessem ter acesso à informação, criando condições para fazer vigorar o pressuposto de democratização e avanço da participação social.

Considerações finais

Quando iniciamos o presente estudo, sabíamos da dificuldade de dissociar os aspectos relacionados aos pressupostos ídeo-políticos dos procedimentos técnico-metodológicos adotados na implantação do SUAS. No entanto, nosso foco foi a identificação e a análise dos processos de gestão adotados pelo Órgão Gestor Nacional, entendendo que o resultado deste processo de investigação poderia trazer, como o fez, orientações para a gestão da política de assistência social e também para as demais políticas sociais que estão se organizando em modelos de sistemas únicos.

Os caminhos da implantação denunciaram, de forma explícita, a ligação quase que orgânica que todo e qualquer instrumento de gestão, ao ser aplicado, carrega o ideário que orienta seus propositores.

As mudanças significativas no campo da gestão só se fizeram com rupturas paradigmáticas e conceituais, tanto no que se refere à política em questão, quanto no tocante à compreensão do papel do Estado na proteção social e, naturalmente, do modelo de gestão que se pretende empreender. Nesta linha, jamais seria possível separar as ações e proposições dos sujeitos que as empreenderam.

Outro dado importante que sustenta a ideia acima é que o campo das políticas sociais e a esfera pública expressam as contradições presentes na sociedade brasileira, portanto, um campo de luta, de poder e de contra-poder, o que indi-

ca a dimensão política nas atribuições da gestão.

A implantação do SUAS tem claro direcionamento para o rompimento com a tônica assistencialista e supletiva adotada pelos vários governos brasileiros. Surge da luta histórica de organismos e movimentos que militavam pela ampliação do sistema de seguridade social no Brasil.

No que diz respeito à instituição da rede de serviços, existem atualmente no Brasil mais de 6000 Centros de Referência de Assistência Social instalados em aproximadamente 93% dos municípios brasileiros. No entanto, esta rede que se constitui fundamental para consolidar as seguranças afiançadas no campo da proteção básica, necessita ainda de aprimoramentos: estrutura física; aspectos gerenciais; déficit de recursos humanos; apropriação de novas tecnologias sociais; maior aproximação interdisciplinar no campo da proteção especial, pois há uma grande dificuldade em atuar sem interlocução com outras políticas e áreas de conhecimento.

Quanto ao processo de gestão, alguns aspectos necessitam, igualmente, de aprimoramento: o trato contínuo e organizado de informações que subsidiem as leituras de realidade e a vigilância social; o resgate de planejamento com caráter estratégico, catalisador e organizador da área da assistência social com a instauração definitiva do comando único; a apropriação, por parte dos gestores e conselhos, de temas referentes ao financiamento desta política; a

instituição de uma política de capacitação sobre aspectos de gestão; a instauração de políticas de monitoramento e avaliação e o apoio aos espaços de fortalecimento do controle social.

Por fim caber salientar que o processo de construção do SUAS pode ser consi-

derado exitoso, pois apoiou-se num eixo condutor posto nos paradigmas da democracia e da participação, o que tem acelerado e conduzido a instituição de um novo modelo na organização da assistência social como política pública.

Referências

- BENTO, L. V. **Governança, Governabilidade e Reforma do Estado: entre a eficiência e a democratização**. Barueri: Manole, 2003.
- BOBBIO, N. **Diálogo sobre a república: os grandes temas da política e da cidadania**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica**. Brasília: MDS, 2005.
- CARVALHO, M. C. B. **Gestão Social: alguns apontamentos para o debate**. In: RICO & RAICHELIS (orgs). **Gestão Social – uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999.
- COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social Brasileira: uma equação possível**. São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- DOWBOR, L. **A Reprodução Social: proposta para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Paz e Terra, 1998.
- DOWBOR, L. **Gestão Social**. Disponível em: <<http://www.dowbor.org>>. Acesso em: 30 mar. 2010.
- DUPAS, G. **Ética e Poder na Sociedade da Informação**. São Paulo, UNESP, 2001.
- JACCOUD, L. (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.
- KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social – superando dogmas e convencionalismos**. **Coleção questões da nossa Época**, nº 64, São Paulo: Cortez, 1998.

- LAURELL, A. C. **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.
- MARTINS, P. E. M. & PIERANTI, O. P. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- MESTRINER, M. L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez editora, 2001.
- MOTTA, F. P. **O que é Burocracia. Coleção Primeiros Passos**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- NOGUEIRA, M. A. **As Possibilidades da Política: idéias para uma reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. **Dimensão Política da Descentralização Participativa. Revista São Paulo em Perspectiva**. V. 11 N. 1. São Paulo: Fundação Seade, 1997.
- PEREIRA, P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez editora, 1998.
- SPOSATI, A. & FALCÃO, M. C. **Assistência Social Brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: Educ, 1990.
- SPOSATI, Aldaíza. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes**. MDS/ ENAP. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2010.
- TAVARES, G. C. In: BRASIL. MDS. **Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco, 2009.
- TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia. Coleção ensaios**. SP: Ática Ed.
- YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.
- YAZBEK, M. C. & Di Giovanni, G. **A Política Social Brasileira no século XXI: prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.