FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ANDREIA SARAIVA LIMA

O VÔO DA BORBOLETA: DESVENDANDO O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

Porto Alegre
2008

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

ANDREIA SARAIVA LIMA

O VÔO DA BORBOLETA: DESVENDANDO O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel

Porto Alegre

2008

ANDREIA SARAIVA LIMA

O VÔO DA BORBOLETA: DESVENDANDO O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: _____de _____de 2008

Banca Examinadora:

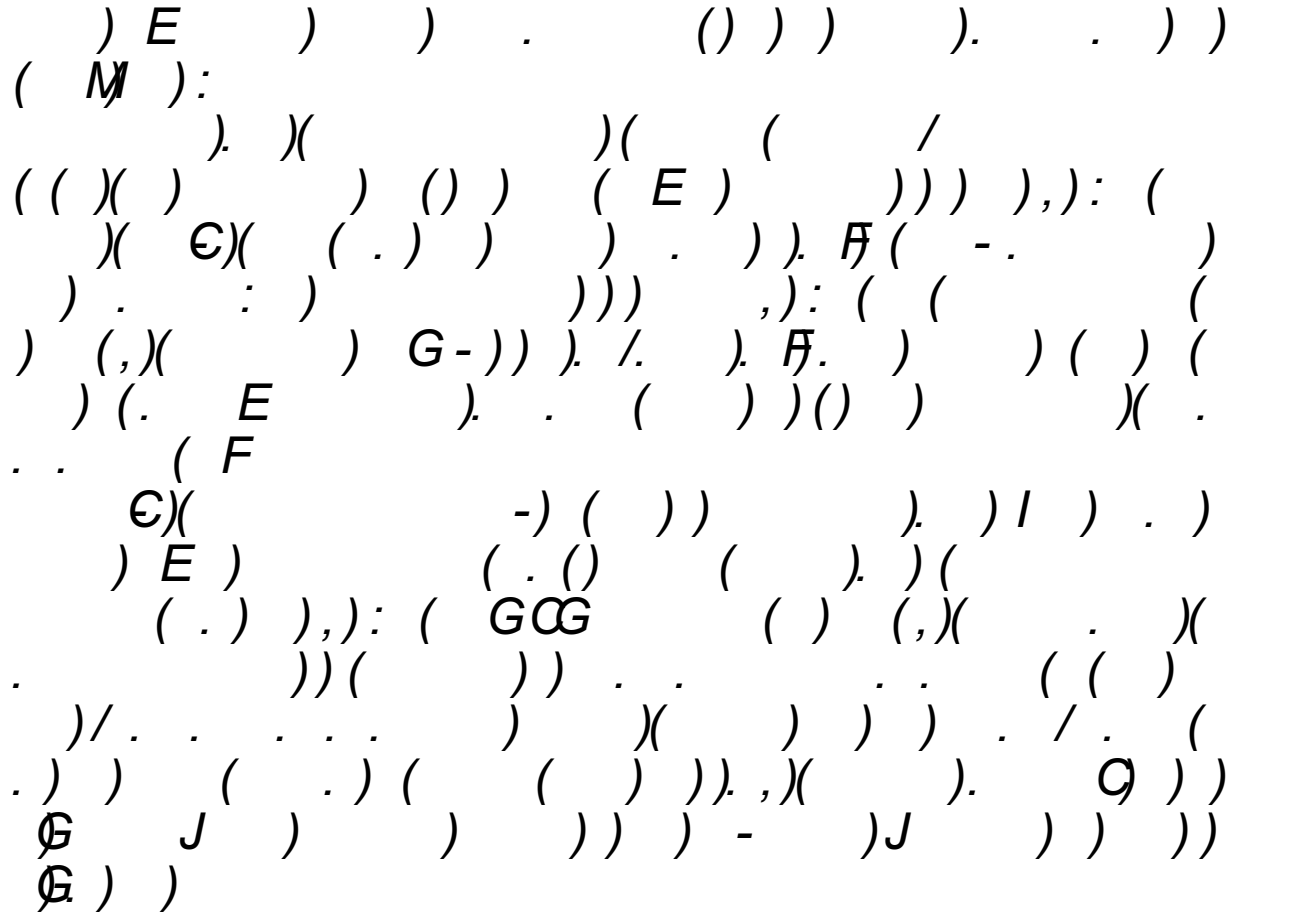
_____
Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel
Orientadora

_____
Profa. Dra. Jane Prates

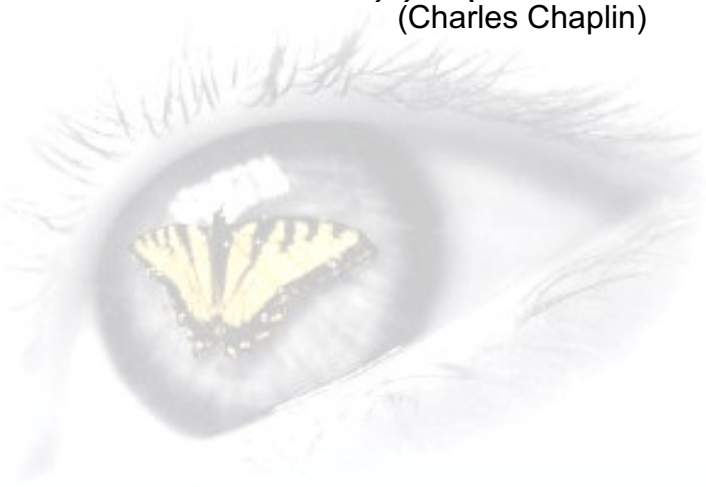
_____
Profa. Dra. Mirian Dias

AGRADECIMENTOS

( ) (,)- . / .). .)))
( ))(.) . ( )). ( ))) :
) ( )) . . . .)) .) ;) .) :)
) ((( )) (-)) ( )(:
. (.))) ( ) : .)( ) .) . . .)
:) A)( ) (((.))
: (( ))). ( )))) (. . B
)(( )(
C - . .) (
)-)(. D).)) E)) F) F) - E)
(.)) : (GCG)). F))) : ( )
( ) :) : / . (. ( ) F) (
C I) G) . . F
J ((: .) ( )))( )(
( )(. .) (/)) (-) ( ).)))
. (.) :)( )) -) (. .)( )))
: . (L ( ) (.) -) (: B M)(A C(/)
)G(J)))) J -)))). ( ) .) : ((/))
. . (,). - -).)(;)( ) : ( ) D ( )(
(G G) ( ) J G
A F ( )))(. G G) . F)
) (.)) ((( )) J ( ) : (
C). ( ) (F G J C G G))
( ) : :) (F) ,) : (
.) .)))) ( ))
) .). ( ).)))) ( )(((
.) :) .) ( ). (.))) :)
( )( ) ( )(.). (, ( )) ( )
). /.) (-).) (;)( ) :)/. ( )( )
)) C) L) G) ,)) D



(Charles Chaplin)



RESUMO

O presente trabalho, elaborado no PPGSS/PUCRS, versa sobre o processo de implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Cachoeirinha/RS, utilizando a metáfora da borboleta de forma a apontar as transformações inerentes ao processo de materialização deste Sistema. A escolha desse tema deve-se a recente existência do SUAS, necessitando de sucessivas aproximações a respeito, bem como constituir importante avanço à Política de Assistência Social em nível nacional e, como não poderia ser diferente também em Cachoeirinha. Trata-se de um importante momento de transição que passa a constituir a história brasileira e como tal, merece ser registrado em seu processo de desenvolvimento. O objetivo geral da pesquisa foi de contribuir com subsídios à política de Assistência Social no Município e, para tanto, privilegiou-se a contextualização da Política de Assistência Social em seu processo de desenvolvimento histórico a fim de proporcionar maior compreensão acerca de sua condição atual. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa que teve como sujeitos os gestores e membros do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Como técnicas de pesquisa utilizou-se a aplicação de questionário e a realização de grupo focal. O tratamento e análise dos dados foram realizados a partir da análise de conteúdo. Destaca-se com os resultados do estudo a processualidade da implementação e implantação do SUAS no Município e suas particularidades no que se refere à gestão e controle social. Como conclusões provisórias extrai-se que a Política de Assistência Social obteve importantes avanços a partir do empenho individual e coletivo de profissionais da área, mesmo enfrentando significativos limites de ordens diversas como a precária estrutura física, de recursos humanos e os múltiplos atravessamentos político-partidários, estes últimos inerentes à gestão pública nas diversas esferas de governo. Conclui-se, por fim, que Cachoeirinha está em pleno processo de implementação e implantação do Sistema Único no Município, enfrentando os limites impostos por um conjunto de fatores e, buscando cotidianamente o seu enfrentamento, com vistas ao pleno desenvolvimento do SUAS.

Palavras-Chave: Direitos Sociais. Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Gestão Social.

ABSTRACT

The present paper, elaborated at PPGSS/PUCRS, tells about the process of implementation and implantation of the Social Assistance Unique System in the town of Cachoeirinha, using the metaphoric of the butterfly in a way to point to the transformations inner to the process of materialization of this system. The choice of this theme is due to the recent existence of SUAS, needing successive approaches concerning it, as well as, constituting important advance in the Social Assistance Policy in national level and, as it couldn't be different, also in Cachoeirinha. That is an important transition moment that comes to constitute the Brazilian history and as such, deserves to be registered in its development process. The general objective of this research was contributing with the subsidies to the Social Assistance Policy in the Town and, as to, the contextualization of the Policy of Social Assistance was privileged in its process of historical development in order to offer better comprehension concerning its present condition. In methodological terms, this is a quanti-qualitative research which had as subjects the managers and members of the Social Assistance Town Council (CMAS). As research techniques, the application of questionnaire and the focal group realization were used. The treatment and analyses of the data were executed from the analyses of content. With the result of the study, stands out the process of implementation and implantation of the SUAS, in the Town and its particularities concerning the management and social control. As provisional conclusions extracts that Social Assistance Policy obtained important advances from the individual and collective efforts of professionals of the area, even facing significant limits of several orders as the precarious physical structure, human resources and the multiple politic-party crossing over, the last ones, belonging to the public government in the several spheres of government. It is concluded, finally, that Cachoeirinha is just in process of implementation and implantation of the Unique Social Assistance System in the town, facing the limits presented by a set of factors and, seeking daily its coping, objecting the complete development of the SUAS.

KEY WORDS: Social Rights. Social Assistance System. Unique Social Assistance System. Social Management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Índice de Vulnerabilidade Social do município de Cachoeirinha 50
Quadro 2 - Programas, Projetos e Serviços de Assistência Social no município de Cachoeirinha em 2004 56
Quadro 3 - Programas, Projetos e Serviços de Assistência Social no município de Cachoeirinha em 2005 63
Quadro 4 - Programas, Projetos e Serviços de Assistência Social no município de Cachoeirinha em 2006 67
Quadro 5 - Programas, Projetos e Serviços de Assistência Social no município de Cachoeirinha em 2007 71
Quadro 6 - Capacitações realizadas pela rede socioassistencial governamental e não governamental 142

LISTA DE SIGLAS

ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
ASC	- Atendimento Social à Comunidade
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento
BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CF	- Constituição Federal
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
COMDICA	- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro Especializado de Assistência Social
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	- Fundação de Bem-Estar do Menor
FEE	- Fundação de Economia e Estatística
GRANPAL	- Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre
IAPAS	- Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
INAMPS	- Instituto Nacional de Assistência Médica
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	- Instituto Nacional de Seguridade Social
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	- Lei Orçamentária
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPS	- Ministério da Previdência Social
NOB	- Norma Operacional Básica
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAIF	- Programa de Atenção Integral à Família
PIB	- Produto Interno Bruto
PLM	- Passe Livre Municipal
PROCEMPA	- Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre

SESI	- Serviço Social da Indústria
SMTCAS	- Secretaria Municipal do Trabalho Cidadania e Assistência Social
SINPAS	- Sistema Nacional de Assistência Social
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

2 DA LAGARTA AO CASULO: A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL 16
2.1 CONTEXTUALIZANDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PAÍS 17
2.2 O SUAS COMO REALIDADE ATUAL DA POLÍTICA DE AS 25
2.2.1 Matricialidade sócio-familiar 31
2.2.2 Territorialização 34
2.2.3 Vigilância e controle social 36
2.2.4 NOB/Suas - Recursos Humanos 41
2.3 DA LAGARTA AO CASULO: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CACHOEIRINHA 46

3 O PERCURSO DE UMA CAÇADORA DE BORBOLETAS: ASPECTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO 77
3.1 TRAÇANDO O PERCURSO: APRESENTAÇÃO DA PESQUISA 77
3.2 SEGUINDO O TRAÇADO: OS PRIMEIROS PASSOS DO ESTUDO 83
3.3 PERSEGUINDO BORBOLETAS: OS PRIMEIROS PASSOS PARA COLETA DE DADOS 89

4.5 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SUAS NA VISÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA 145

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 158

REFERÊNCIAS 170

APÊNDICES 177
APÊNDICE A - Termo de Livre Consentimento Informado e Esclarecido 178
APÊNDICE B - Instrumento de Pesquisa Gestores 180
APÊNDICE C - instrumento de Pesquisa - CMAS 181

1 INTRODUÇÃO

Este estudo é construído com a perspectiva de possibilitar o aprofundamento dos conhecimentos relativos ao processo de planejamento da gestão pública e da sociedade civil para a implementação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, tendo como referência a experiência vivenciada pelo município de Cachoeirinha/RS, através do trabalho da Secretaria Municipal do Trabalho Cidadania e Assistência Social (SMTCAS) no qual a pesquisadora atuou como assistente social desde o mês de maio de 2003. Tal aprofundamento deve-se, em grande parte, à recente existência do referido sistema político-administrativo da Assistência Social e a nossa constatação da importância da realização de estudos que se proponham a dar visibilidade à forma como esse sistema vem sendo implementado no âmbito dos municípios.

Assim, esta pesquisa tem como objetivo contribuir com subsídios para o aprimoramento do processo de materialização da política pública de Assistência Social no local, haja vista a fase inicial em que se encontra o SUAS no município de Cachoeirinha. Por ser tão novo e, ao mesmo tempo, estar sobremaneira alterando essa política em nível nacional, o SUAS em seu processo transformador desafia-nos a ultrapassar as barreiras de uma política fragmentada aliada ao clientelismo e ao assistencialismo, culturalmente presentes em nossa história.

Pensando em contribuir com o conhecimento desse processo no Brasil, investimos a atenção num município apenas, de forma que a utilização da metáfora da borboleta vem ao encontro da apresentação desse tema, tão complexo, tal como complexa é a natureza e seus mistérios. Símbolo das metamorfoses, a borboleta representa o movimento em busca da implementação do Sistema Único de Assistência Social, sendo possível identificar a relação existente entre a fase atual de desenvolvimento do SUAS no município pesquisado com o contexto histórico em que a política da assistência social vem sendo consolidada no Brasil desde a sua emergência como política pública.

> Em biologia, metamorfose ou “alomorfia” (do grego metamórphosis) é uma mudança na forma e na estrutura do corpo (tecidos, órgãos), bem como um crescimento e uma diferenciação, dos estados juvenis ou larvares de muitos animais, como os insetos e anfíbios (batráquios), até chegarem ao estado adulto (http://pt.wikipedia.org/wiki/Borboleta).

Nisso se embasa a metáfora escolhida para apresentar o estudo realizado sobre o SUAS. Além das transformações, as borboletas são consideradas significantemente importantes à natureza por serem polinizadoras, ou seja, pousam em diversas espécies de plantas levando os seus pólens e auxiliando-as em sua reprodução. Assim como as borboletas “articulam” o pólen das mais diversas espécies de flores, um dos papéis da Assistência Social é a articulação entre as demais políticas sociais cuja ação deve estimular a formação de um trabalho intersetorial em rede, visando à garantia dos direitos sociais.

No que tange à estrutura da dissertação, eis que sua estrutura se compõe em três capítulos: o primeiro aponta para os aportes teóricos eleitos para compreensão e problematização do objeto de estudo, contemplando a contextualização do mesmo, a partir do resgate da trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil, em uma perspectiva de avanços e recuos na busca pela conquista desta como direito social e, portanto, política pública.

Em que pese as particularidades do SUAS e do município ao qual se está estudando é, primeiramente importante, que a historicidade da construção da política de Assistência Social seja observada, levando-se em conta o contexto mais geral do município e suas especificidades. A SMTCAS, lócus desta pesquisa, gerencia a política pública de Assistência Social visando à garantia dos direitos sociais básicos de sua população. Trata-se de uma Secretaria de Governo de extrema relevância que influencia e é influenciada pelas transformações sócio-históricas macro e micro-estruturais.

Para compreendermos a trajetória de construção da política de Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado nessa cidade, é fundamental a aproximação com o contexto atual e histórico desse jovem município, fundado em 1966. Apesar de existirem poucos registros significativos e a cidade possuir uma história recente, as questões políticas e administrativas são apresentadas no texto de forma incipiente, mas que possibilitam ao leitor uma aproximação com a sua realidade e dinâmica.

O segundo capítulo versa sobre o percurso da pesquisadora no processo de desenvolvimento da pesquisa e os aspectos metodológicos do estudo. Esta pesquisa orienta-se pelo método dialético-crítico que relaciona o objeto de estudo com a totalidade dos fatos, identifica as contradições e busca a compreensão do fenômeno a partir de seu processo histórico. Compreende-se que nada está acabado, sendo processo de devir constante. A partir disso, é elucidada cada

escolha e etapa da execução da pesquisa. Os sujeitos da pesquisa foram os gestores da SMTCAS, sendo considerados como tal aqueles profissionais do quadro efetivo ou não, que assumiram cargos de secretários, coordenadores de departamentos, programas, serviços e/ou projetos ligados à referida Secretaria no período de 2004 a 2007. Além dos gestores, a sociedade civil foi fundamental ao estudo, sendo pesquisados participantes ativos e conselheiros do CMAS, considerados no bojo do trabalho enquanto Conselho Municipal de Assistência Social.

As técnicas de pesquisa escolhidas para melhor explicitar o processo de materialização do SUAS, foi o questionário elaborado com perguntas abertas e fechadas, permitindo que os sujeitos pesquisados expressassem suas percepções, valores, compreensão acerca do tema de pesquisa, aplicados de duas formas centrais: via e-mail aos gestores e com a realização de grupo focal aos participantes do CMAS.

Destaca-se que este estudo tem como proposta o tipo de pesquisa quanti-qualitativa, orientada pelo método dialético-crítico, não poderia ser de outra forma senão a escolha da utilização da análise de conteúdo como técnica de tratamento dos dados.

Assim, o terceiro e último capítulo apresenta a Política de Assistência Social em Cachoeirinha com os resultados da pesquisa da seguinte forma: inicialmente são obtidas as caracterizações dos sujeitos da pesquisa; logo, a concepção da política de Assistência Social, o planejamento para efetivação da gestão da política de Assistência Social, as articulações entre sociedade civil e Estado para a efetivação do controle social, as estratégias utilizadas pelo município para o processo de materialização do SUAS e, por último, as conclusões provisórias deste estudo. Provisórias por ter-se o entendimento de que os resultados não estão fechados em si mesmos e podem ampliar-se, aprofundar-se a cada nova leitura do conjunto dessa produção, bem como se sabe que o conhecimento não é estático; ele transforma-se tal como a metamorfose que sofrem as borboletas, seres repletos de mistérios que instigam a imaginação dos pesquisadores e encantam os curiosos.

2 DA LAGARTA AO CASULO: A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Aborda-se, neste capítulo, a constituição dos processos de conquistas históricas, ponderando-se os fatores condicionantes dos eventos da biografia brasileira sobre a atual condição societária no que tange a conquistas por direitos. Sociedade esta, que se transforma ao longo da história, estabelece suas próprias instituições, sendo responsável pelo contexto econômico, social, político, cultural em que se vive. A sociedade capitalista, por sua natureza, cria suas desigualdades sociais e, contraditoriamente, suas políticas de enfrentamento a essas disparidades, pois é constituída por sujeitos histórico-sociais que nela se movimentam. A conjuntura atual, no que se refere aos direitos sociais cujos determinantes são abordados ao longo da presente dissertação, explicita um processo de avanços e

o leitor possa ter presente a contextualização que se propõe com este primeiro capítulo.

2.1 CONTEXTUALIZANDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PAÍS

O movimento histórico da sociedade brasileira e suas conquistas em relação aos direitos civis, políticos e sociais são, também, reflexos da biografia mundial. Os direitos sociais, em nível mundial, foram sendo constituídos após a conquista dos direitos civis e políticos, embora ainda fossem privilégios daqueles que detinham propriedade.

No Brasil, os direitos sociais foram reconhecidos nos anos 30 do século XX, assegurados pela Constituição de 1934, sendo vinculados à legislação trabalhista, para àqueles que detinham o acesso ao trabalho formal. Com a Constituição de 1934, já foram previstos: atendimento às famílias com prole numerosa; amparo aos desvalidos; amparo à maternidade e à infância. Após, tivemos as Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1969 que ainda traziam em seu bojo o direito social voltado ao trabalhador, incluindo crianças e adolescentes como tais (COUTO, 2004).

Por outro lado, Getúlio temia que os movimentos operários também se desenvolvessem a exemplo dos países europeus, pois junto à Revolução Industrial surgem os conflitos de classes advindos da exploração da mão-de-obra, produto do sistema capitalista no qual o Brasil também fazia parte. Com a finalidade de enfraquecer as lutas e resistências de classe, surgem as primeiras ações voltadas à garantia de direitos do trabalhador. Tais ações também beneficiavam os detentores dos meios de produção, já que incentivavam a produtividade, desmobilizando as resistências incentivadas pelos sindicatos dos trabalhadores.

Com essa conjuntura, já se assumia a existência da questão social,[1] alvo de atenção do governo brasileiro como forma estratégica de aliciamento e subalternidade da população pobre. No que se refere ao desenvolvimento das políticas públicas estar imbricado em processos de acumulação capitalista e ser parte de estratégias de submissão dos sujeitos, ainda é importante destacar que tais

[1] “Questão social apreendida como o das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2003, p. 27).

medidas assumidas pelo Estado podem ser consideradas como um marco na constituição dos direitos sociais no país. Análise que expressa a incrível contradição que se apresenta inerente à conquista de direitos e à expansão capitalista.

No âmbito da política de Assistência Social, cabe destacar a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, ainda na gestão Vargas. Foi criada para responder pelos serviços de Assistência Social e tratava-se de um órgão colaborador do governo, servindo aos interesses do Estado. A política assumia, na época, nítido caráter paternalista e clientelista, incorporando a estratégia de governo.

Segundo Biasi (1996), a LBA, apesar de ser um órgão civil, teve sua presidência assegurada à Primeira Dama da República, o que caracteriza "a simbiose entre a iniciativa pública e privada e a conhecida associação da Assistência Social como ação do primeiro-damismo" (BIASI, 1996, p. 67). Além disso, a autora apresenta a ação da LBA como voluntarista, pois contava com uma rede de voluntários atuantes em praticamente todos os municípios do país.

A LBA parte do apoio aos soldados da II Guerra para suas famílias e, posteriormente, passa "a atender as famílias quando da decorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à Assistência Social" (SPOSATI, 2005, p. 20). Essa influência marca a Assistência Social até os dias atuais, no entendimento baseado no senso comum da sociedade.

Nesse sentido, é importante destacar as mudanças estabelecidas no governo de Getúlio Vargas, compreendendo-as como processo de desenvolvimento político, social, e econômico do país, que foram diversas e se manifestaram nas políticas públicas e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Estas últimas garantiam direitos e, ao mesmo tempo, tolhiam a participação dos trabalhadores nos processos decisórios que envolviam sua classe.

Getúlio já buscava estabelecer parcerias com a Igreja Católica, apoiando-a no desenvolvimento de ações na área da assistência e educação. Essa postura foi prorrogada ao longo dos anos 70 do século XX no Brasil, impregnando no imaginário social a noção de assistência enquanto assistencialismo, de cunho caritativo.

Mundialmente, nessa mesma época, ocorre uma intensificação de ideais neoliberais. As políticas sociais retomam seu caráter liberal residual em 1974,[2] sendo os direitos sociais relegados à caridade mesmo com as altas taxas de desemprego devido à crise capitalista instaurada na época.

Bering e Boschetti (2006) apontam que, já nos anos 80 do século XX, o desemprego crônico e estrutural se dá pela revolução tecnológica e organizacional na produção. Dessa forma, foi entendida como necessária a redução dos gastos sociais. Em 1982, até mesmo os governos de esquerda passam a adotar políticas semelhantes às neoliberais devido à crise capitalista. Contudo, as conseqüências desta inclinação das políticas públicas ao ideário neoliberal já despontam, ainda nos anos 80 e início de 90 do século passado, em vários países do mundo.

Nesse período, em países como EUA, Canadá, Alemanha, Bélgica, Suécia e Dinamarca, a Seguridade Social era uma realidade, pois investiram nestes países, durante os 30 anos que se seguiram após a Segunda Guerra Mundial, em políticas sociais e universalização dos direitos sociais. Ainda havia a estrita ligação entre direitos sociais e trabalho, sendo a seguridade social pensada na lógica do seguro. No Brasil, as políticas sociais também se desenvolveram durante a ditadura militar (anos 60 e 70), na perspectiva de direitos ligados ao trabalho assalariado e de seguro, pois se constituía a partir da contribuição dos trabalhadores.

Durante esse período, foram criados o Ministério da Previdência Social, a Fundação de Bem-Estar do Menor - FUNABEM, o Sistema Nacional de Assistência Social - SINPAS que integrava o INSS, o Instituto Nacional de Assistência Médica – INAMPS e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social – IAPAS.

Já em 1984, havia um início de movimento a favor de uma Proposta Nacional de Assistência Social que não teve continuidade. As energias estavam voltadas à nova República através de negociações que reuniram militantes da reforma da Previdência e da Saúde e que apontavam o dever do Estado para com as políticas de proteção social. Somente em 1985, a Assistência Social é compreendida enquanto política pública pelo I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, cujo teor reconhece o usuário enquanto sujeito de direitos que deve ter

[2] A crise capitalista de 1974 marcou o término do ciclo de prosperidade da economia brasileira no qual o amplo crescimento industrial e produtivo, chamado de "milagre econômico" se encerrou assim que as condições internacionais já não se mostravam favoráveis. Ocorreu então, a espreciva diminuição de investimentos e empréstimos estrangeiros, o aumento do preço do petróleo e a discordância de importantes setores da burguesia industrial quanto aos rumos da política econômica nacional. Ainda, os trabalhadores sofriam com elevado acréscimo do custo de vida, a inflação e a contensão dos salários. Contudo, as greves estavam proibidas, pois o governo cerceava os sindicatos (CANCIAN, 2008).

ampliada a sua possibilidade de participação nos assuntos relacionados às políticas públicas. Assim, iniciava-se o rompimento com a visão de assistência social tutelar e caritativa (SPOSATI, 2005).

Entretanto, contraditoriamente a esse movimento, foi criado, ainda em 1985, o Ministério da Ação Social, constituído entre outras instituições da época, pela LBA, ainda dirigida pela primeira-dama da República. Antes de ser extinta em 1992, já havia sido realizado um estudo[3] que possibilitou a reflexão quanto à necessidade de dar um novo destino à LBA (SPOSATI, 2005).

A década de 80 do século XX, foi permeada por acontecimentos econômicos políticos e sociais que fomentaram a elaboração da Constituição Federal de 1988. No campo da economia, o Brasil passava por um momento de endividamento externo, alta inflação e planos de estabilização; politicamente, vislumbravam-se o Estado democrático e os movimentos sociais, especialmente àqueles ligados aos trabalhadores que tencionavam alterações no cenário político nacional. Configurou-se, portanto, como um momento de transição no qual o movimento popular e operário.

> Era um ingrediente político decisivo na história recente do país, que ultrapassou o controle das elites. Sua presença e sua ação interferiram na agenda política ao longo dos anos 80 e pautaram alguns eixos da constituinte (BERING; BOSCHETTI, 2006, p. 141).

Consta que direitos sociais fundamentais foram garantidos graças à pressão desses movimentos sociais, sendo uma destas conquistas o Sistema de Seguridade Social. Inclusive, já em 1986, o Movimento Constituinte tencionava pela inclusão da assistência social na seguridade.

Dessa forma, o Sistema de Seguridade Social brasileiro também foi produto de amplas lutas de movimentos sociais, não se tratando de movimentos isolados do contexto sócio-político e econômico mundial e seus ciclos de lucros e recessões. A Seguridade Social é formada pela Previdência Social e pelas políticas da Saúde e da Assistência Social e esteve, durante décadas, centrada no trabalho formal; ainda tem sua arrecadação baseada, principalmente, na contribuição do trabalhador com carteira assinada, portanto com essa estrutura, sofreu grandes impactos pelo crescimento da informalização do mercado de trabalho (COSTA, 2006).

---

[3] Produzido pelas autoras Maria do Carmo Brant de Carvalho e Adalgisa Sposati em 1987 - (()(()(()) E). () ,)))(SPOSATI, 2005, p. 34).

A Seguridade Social teve sua organização e plano de custeio regulamentados pela lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. A partir da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 194, fica estabelecido que a seguridade social se caracterize como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, designadas a garantir os direitos atinentes à saúde, à previdência e à assistência social. Ao poder Público, cabe a responsabilidade de organizar a seguridade social, tendo como objetivos a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade no valor dos benefícios, a eqüidade na forma de participação no custeio, a diversidade na base de financiamento e, por fim, o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Com a CF de 1988, fica instituído também que a Previdência Social será financiada por toda a sociedade, direta e indiretamente, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, apesar de estar garantida na Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social ainda haveria de enfrentar grandes desafios à sua concretização. Uma das estratégias de desmonte dessa política foi a desestruturação do orçamento. No início do século XX, ocorreu a má utilização dos recursos públicos, sendo investidas grandes quantias destes recursos em hospitais particulares, construção de pontes e estradas.

Atualmente, a Previdência Social brasileira ainda segue o modelo no qual os sujeitos necessitam contribuir para ter vea os bodefí

Entretanto, a política da saúde passou por um percurso longo até ser reconhecida conforme estabelece a CF de 1988. Foi criada em 1919, a lei que responsabilizava as empresas no caso de acidente de trabalho; logo após, em 1921, houve a reforma sanitária que contribuiu para a promulgação do Código Sanitário que se deu em 1923. Somente entre os anos 50 e 60 do século XX, ocorreram mudanças significativas das prioridades políticas nacionais de saúde na perspectiva de combate às doenças de massa, entendidas naquele momento como problemas de saúde pública, contrapondo a lógica antes vigente da assistência médica previdenciária, de caráter curativo. São transformações que demonstram o processo de conquista desse direito como parte de uma história que permanece em constante movimento, que abarca diferentes correntes ideo-políticas, já que as políticas sociais andam na contramão dos interesses do capitalismo.

Apesar das conquistas por direitos garantidos na CF, há quem acredite, ainda hoje, que a mesma foi um retrocesso ao progresso econômico de nosso país, pois assegura demasiados direitos. Os neoliberais afirmam que a política de seguridade social arca com custos muito altos o que acarreta prejuízos ao crescimento econômico nacional; ao passo que a dívida do Estado, em relação a sua população, é uma realidade considerando os fatos registrados nas páginas da história desse país desde o seu descobrimento.

É intrínseco ao pensamento neoliberal que a sociedade deve empenhar seus esforços na acumulação de capital em detrimento da igualdade social e de direitos. A lógica é fortalecer a economia e deixar o “Estado mais leve”, ou seja, repassando à sociedade civil a responsabilidade de gerenciar as políticas sociais no país, bastando ao Estado o monitoramento das ações.

Argumenta-se que as condições de partida dos sujeitos são as mesmas e o que muda no percurso se deve à competência individual de cada um. Estimula-se o individualismo, a competitividade, sem levar em conta, na verdade, que desde as condições de partida não há igualdade. A freqüente proposta do neoliberalismo é o “desmantelamento das políticas de proteção social como único caminho para aumentar os postos de trabalho...” (FIORI, 1998, p. 129).

Couto (2004) refere essa lógica como um dos fatores condicionantes da tardia regulação da Assistência Social em 1993. Para que esta política fosse regulamentada, assim como a saúde o foi em 1990 pela promulgação de sua Lei Orgânica e a Previdência em 1991 com a lei que regulamentou os Planos de Custeio e Benefícios, movimentos pró-assistência social encaminham o primeiro projeto ao

poder legislativo que o aprova no mesmo ano. Contudo é vetada pelo então Presidente Fernando Collor (COUTO, 2004, SPOSATI, 2005).

Após a queda de Collor pelo .) . assume seu vice, Itamar Franco, e ocorre a intensificação da mobilização dos movimentos em prol da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Em 1993, foi elaborado e encaminhado novo projeto de lei ao legislativo, pois que "o executivo entendeu que não poderia aprovar um projeto de iniciativa do legislativo, já que o primeiro havia sido vetado" pelo presidente (SPOSATI, 2005, p. 53). Assim, foi aprovada em 1993, a nova Lei nº 8.742/93, "resultado do dilema que sempre esteve presente na estruturação da área da assistência social brasileira" (COUTO, 2004, p. 172).

A LOAS trata a política de Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, parte integrante do tripé da Seguridade Social não-contributiva conforme estabelece o seu artigo 1º:

> A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade para garantir as necessidades básicas (LOAS - Conselho Regional de Serviço Social).

Há que se registrar a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) após o processo instituinte da LOAS em 1994. Nesse ano o CNAS foi regulamentado após sucessivas pressões da sociedade civil (COUTO, 2004), tendo o papel fundamental de discutir sobre as políticas públicas de proteção social e deliberar sobre.

A política de Assistência Social tem na proteção social sua contraposição e a

> seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção fazem parte da vida das coletividades (PNAS, 2004).

Assim como Euzéby (2004, p. 11-32), pode-se afirmar, aqui, que a proteção social está nítida e intimamente relacionada à justiça social tendo, portanto, uma caminhada conceitual que estabelece certa concretude no cerne do conceito vinculado à garantia de direitos sociais básicos. Tal ligação teve sua base formulada por alguns autores, citados por Euzéby, os quais se destaca o autor, o J. Rawls, que entendeu ser a justiça um conjunto de justas igualdades "de chances e da diferença que visam atenuar a influência das contingências sociais e da sorte" (2004, p. 19). Para J. Rawls, discutido por Euzéby, o objetivo primeiro de justiça é a 'estrutura de base da sociedade' ou 'a forma pela qual as instituições sociais mais importantes repartem os direitos e deveres fundamentais e determinam a distribuição das vantagens obtidas através da cooperação social' (J. RAWLS; SEN) (EUZÉBY, 2004, p. 17).

J. Rawls abriu, portanto, portas ao desenvolvimento da teoria de justiça social. No entanto, outro autor; o Sem, ainda segundo Euzéby, ventila que a teoria de justiça social "não deve ser definida com referência unicamente à repartição dos bens sociais primeiros, como faz o primeiro" (EUZÉBY, 2004, p. 21). Partindo da

organizações e entidades sócio-assistenciais e cidadãos de toda ordem são responsáveis por essa conquista paulatina que vem gerando frutos.

> [...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual, desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou no acesso à demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 33).

Em nenhuma linha, afirma-se que tais vulnerabilidades devem ser advindas de insuficiência de renda para manutenção familiar ou individual. Entretanto, ao serem avaliados os critérios de seletividade dos programas, projetos e serviços nos diferentes âmbitos, depara-se com o critério de renda a exemplo do BPC que estabelece, conforme LOAS, renda mensal familiar inferior a um quarto de salário mínimo.

Que programas, projetos e serviços de Assistência Social não estabelecem como critério a renda insuficiente para manutenção familiar ou individual, considerando que existem leis, inclusive municipais, que regulamentam tal critério de seletividade? Tal realidade refere-se à condição de uma sociedade capitalista, que apesar da existência dos processos históricos de lutas pelos direitos sociais no Brasil, tem na relação econômico-social seu foco para a prestação de benefícios como o BPC; e isso não se conforma nenhuma novidade.

Ainda assim, discutir critérios de inclusão em políticas públicas somente se faz possível pelo fato de as mesmas serem, não somente públicas, mas Estatais, das quais se torna viável o controle social mediante a participação efetiva da sociedade, visto que, “a universalidade no acesso aos programas e projetos sociais, abertos a todos os cidadãos, só é possível no âmbito do Estado, ainda que não dependam apenas do Estado” (IAMAMOTO, 2004, p. 46).

O momento atual é significativamente relevante para a história dos direitos sociais no Brasil, onde é dado mais um passo em direção à universalização dos direitos sociais. Esta universalização se refere à abrangência da proteção social brasileira, aqui entendida, conforme a NOB/SUAS, como “as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros”.

A universalização dos direitos, especialmente no que tange à política de Assistência Social, é apresentada por Maria Ozanira Silva e Silva,[4] com base na teoria

[4] Aula inaugural aos alunos do Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, ministrada em março de 2007.

de que a universalização da Assistência Social se refere ao alcance dessa política a quem dela necessitar, universalizando o atendimento social entre o seu público alvo. O termo universalização é trabalhado como contraposição à focalização. Apesar disso, a focalização é entendida, também, como um meio de atingir-se determinado público alvo com maior diretividade. Contudo, a universalização evita a fragmentação da pobreza e a seletividade com que os programas são executados.

Além da discussão sobre a universalização, faz-se fundamental apontar o caráter descentralizado e participativo da política. A nova PNAS, tendo como diretrizes a descentralização político-administrativa, a participação da população, a primazia da responsabilidade do Estado e a centralidade na família, consolida o modo de gestão compartilhada entre as três esferas de governo articuladamente, dividindo as responsabilidades entre os entes federativos; aponta o necessário conhecimento da realidade e sua publicização de forma que os usuários da política tenham acesso à informação.

Fundamentado nos preceitos da PNAS/2004, o SUAS tem seu caráter determinado pela NOB como um "sistema público não-contributivo descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira" (NOB-SUAS, 2005, p. 86). Entretanto, para efetivar a política e a proteção social é necessária a concretização de:

> Um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais, do ciclo da vida, da dignidade humana e da família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB/SUAS, 2005, p. 90).

Nesse ponto, deve-se mencionar que a proteção social, visando atingir seus objetivos, é hierarquizada em básica e especial. A primeira tem por objetivo "prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (NOB/SUAS, 2005)". Já, a proteção especial visa "prover atenções sócio-assistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos, violência, [...] (NOB/SUAS, 2005)". Compondo, portanto, uma rede básica que tem como princípios fundamentais a matricialidade sócio-familiar, a territorialização, a proteção pró-ativa,[5] a integração à seguridade social, a

[5] Conforme a NOB SUAS 2005 a proteção social pró-ativa se define como um princípio do SUAS, um conjunto de ações integradas que visam a ocorrência de riscos e danos sociais.

integração às políticas sociais e econômicas. Cabe aqui a explicitação da proteção pró-ativa e integração entre políticas sociais e econômicas, uma vez que se busca a compreensão ampla do SUAS enquanto um sistema e como tal, complexo e articulado exigindo aprofundamento conceitual.

Há que se considerar neste contexto a intersetorialidade. Esta é fundamental para o desenvolvimento, não somente da Assistência Social, mas com certeza das políticas como saúde, educação, habitação, entre outras, uma vez que a produção do trabalho das mesmas complementa e produz efeitos umas nas outras. Intersetorialidade está relacionada à descentralização de poder e de decisões, reconhecimento das diversas nuances da realidade de cada região ou território e trabalho integrado em rede, visando o enfrentamento das desigualdades socialmente produzidas. Isto significa um olhar analítico e interativo com o todo sem ignorar as partes.

Quanto à integração entre políticas sociais e econômicas, é fato que esta última e seu desenvolvimento foram e, ainda nos tempos modernos é, o foco dos gestores nos três níveis de governo. Dessa forma, as políticas sociais, especialmente a política de Assistência Social, estão atreladas à econômica, e mais que dependente, relegada a segundo plano. Pauta de diversas Conferências Nacionais de Assistência Social, o piso mínimo esteve presente como deliberação, sendo apontada a necessidade de 5% do orçamento da Seguridade Social para esta política em âmbitos Federal, Estadual e Municipal. Além disso, existe a proposta de que seja estipulado 5% do total do montante da arrecadação das três esferas e Distrito Federal para a Política de Assistência Social.

Em relação ao financiamento, cabe esclarecer que os municípios que atendem aos requisitos previstos no art. 30 da LOAS, incluído pela lei nº. 9.720/98, bem como alocarem e efetuarem recursos próprios no fundo para as ações de Proteção Social Básica, poderão habilitar-se na gestão inicial, básica ou plena.

> Art. 30 - É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de:
> I - Conselho Nacional de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
> II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
> III - Plano de Assistência Social (LOAS Coletânea de Leis, 2000, p. 45).

Na gestão básica, foco desse estudo por se tratar do nível de gestão assumido por Cachoeirinha, cabem aos municípios as seguintes responsabilidades:

municiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação; inserir no Cadastro Único, as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critério do Programa Bolsa Família (Lei nº. 10.836/04); preencher o plano de ação no sistema SUAS/WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas.

O repasse de recursos ocorre de maneira regular e automática, passando de fundo a fundo com definição clara de responsabilidades e competências, baseado no diagnóstico local e sendo consideradas as demandas e prioridades regionais. O financiamento leva em conta a complexidade dos serviços prestados, sendo recomendado que Estados e Municípios invistam no mínimo 5 % do total da arrecadação de seus orçamentos.

Apesar de fundamental, o financiamento não será amplamente discutido neste momento, já que intenciona-se estender o debate quanto à rede básica de proteção social. Elencar-se-á, portanto, a contextualização do Centro de Referência da Assistência Social/CRAS, que tem no Programa de Atenção Integral à Família, o "carro chefe" de suas ações.

Trata-se de equipamento Público Estatal que sedia a execução desse nível de proteção social e é, por conseguinte, o CRAS que deve coordenar e organizar os serviços de proteção social básica em regiões. Cada CRAS tem a responsabilidade de articular os serviços, programas e projetos da rede governamental e não governamental. Os centros de referência, localizados nessas regiões, atenderão até 5.000 famílias e terão uma amplitude de possibilidades para o desvendamento da realidade local e, assim, propor políticas adequadas à especificidade de cada território, bem como de seus moradores, vindo ao encontro da proteção social básica preconizada na NOB/SUAS, baseada na regionalização e territorialização, privilegiando a articulação da rede sócio-assistencial.

O Programa Central dos CRAS é o PAIF - Programa de Atendimento Integral à Família. Além desse, os CRAS devem abarcar, segundo a referida NOB, os programas, serviços e benefícios subseqüentes. Para elucidar a compreensão dos gestores e atores da política foi elaborado o documento "Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social (2006)" que estabelece critérios para os espaços físicos destinados aos CRAS, as atribuições de cada profissional, a equipe mínima, e sugere programas, serviços e projetos a serem desenvolvidos nos espaços desses, tais como: Programa de inclusão produtiva e geração de renda,

Benefícios Eventuais (auxílio natalidade / funeral, recursos emergenciais), Grupos de convivência (mulheres, idosos, por local de Moradia), Programas de Transferência de Renda, Serviços de atendimento a famílias com crianças de 0 a 6 anos, Serviços sócio-educativos para crianças, adolescentes e jovens em idade escolar (ASEMA), Programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros.

Já a proteção social especial se refere a serviços de média e alta complexidade que oferecem atendimento a famílias e aos indivíduos com seus direitos violados. Os serviços de média complexidade atendem as famílias e/ou sujeitos nas condições supracitadas, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. O equipamento público que comporta esse nível de hierarquia da execução da política de Assistência Social é o CREAS - Centro de Referência Especial da Assistência Social, que comporta os seguintes serviços, programas e projetos, conforme a NOB/SUAS, 2005: Abordagem de Rua, Cuidado no Domicílio, Medidas sócio-educativas em meio-aberto (PSC e LA), Plantão Social, Trabalho Infantil, Violência Doméstica.

Os serviços de proteção social de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral (moradia, alimentação...) para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando serem retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Alguns exemplos são: Casa Lar, Albergue, República, Família Substituta, Casa de Passagem, Trabalho Protegido, Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade.

A base de Organização do SUAS é constituída em eixos estruturantes: matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; Controle Social; o desafio da participação popular cidadão/usuário; Política de Recursos Humanos (NOB específica); informação, monitoramento e avaliação.

Almejando desenvolver o debate sobre o SUAS, elencar-se-á quatro eixos estruturantes que darão subsídios fundamentais à análise dos dados da pesquisa desenvolvida para esta dissertação, sendo eles: matricialidade sócio-familiar, territorialização, controle social e política de recursos humanos.

2.2.1 Matricialidade sócio-familiar

Matricialidade surge da palavra matricial, que, por sua vez, vem de matriz, significando o lugar onde algo é gerado, portanto trata-se de algo principal, primordial. Nesta lógica, compreende-se que família deve ter centralidade nas ações de Assistência Social.

A família é compreendida pela NOB/SUAS como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primária, provedora de cuidados aos seus membros e merecedora de reconhecimento enquanto grupo de sujeitos de direitos. Conforme a Constituição Federal de 1988, “família, base da sociedade, tem especial atenção do Estado (Artigo 226 CF)”. Para o atendimento integral à família, deve ser observada, além da Constituição Federal, a seguinte legislação: o Estatuto da Criança e Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência Social e o Estatuto do Idoso.

Inicialmente, contemplando a matricialidade sócio-familiar faz-se necessária a compreensão acerca do significado de família. E, por família entende-se um grupo de pessoas, duas ou mais, ligados por laços afetivos, fraternos e/ou consangüíneos que dividem aspectos subjetivos e materiais no cotidiano de suas vidas. É um grupo ou conjunto de sujeitos que se relacionam socialmente, que estabelecem regras de convívio, trocam saberes e experiências. É, portanto,

> [...] na família que se constitui um destino comum, que se elabora um saber sobre o espaço, o tempo, a memória, a transmissão de conhecimentos e de informações que se compensa a pouca escolarização com outros aprendizados transmitidos oralmente e por contato direto (CHAUÍ, 1987, p. 144).

Apesar disso, a família, como qualquer instituição, é contraditória. Ao mesmo tempo em que é fonte de geração e proteção da vida, também pode ser palco de opressão e violência. O que se apresenta, aqui, são as resistências e conformismos que coexistem nas famílias. Resistências e conformismos influenciados diretamente pelos valores, costumes, cultura, economia, política de uma determinada sociedade e em uma determinada época. “A família apresenta, portanto, como mescla de conformismo às exigências sociais e como forma fundamental de resistência contra essa mesma sociedade no interior dessa mesma sociedade [...]” (CHAUÍ, 1987, p. 145).

Pereira (2006) refere que:

> [...] vale ressaltar o caráter contraditório da familia, com um chamamento para o fato de que o núcleo familiar não é uma ilha de virtudes e de consensos num mar conturbado de permanentes tensões e dissensões. Afinal, a familia, como toda e qualquer instituição social, debe ser encarada como uma unidade simultáneamente forte e fraca (PEREIRA, 2006, p. 36).

Atualmente, a família apresenta uma diversidade em seus arranjos, não mais podendo ser compreendida como àquela monoparental, ou seja, constituída por pai, mãe e filho(s) biológicos vivendo em um mesmo lar. Assinala-se inclusive o caráter temporário dos vínculos familiares, comum na contemporaneidade e a sobrecarga de responsabilidades aos adultos, mais especificamente à mulher cuja jornada de trabalho excede, em muitos casos, oito horas diárias; já diversas mulheres, nos dias de hoje, continuam assumindo a responsabilidade pelo lar mesmo trabalhando fora (MIOTO, 2006, p. 43-59).

Historicamente, na década de 20 do século XX, as famílias foram alvos de estudos e formulação de teorias que atestavam a incapacidade de seus membros em educar e disciplinar seus filhos, sendo culpabilizada pelas dificuldades sócio-econômicas vividas. A relação do Estado com as famílias já apresentou arbitrariedades como na época da ditadura implantada por Getúlio Vargas, na qual institucionalizar as crianças tratava-se de defesa Nacional devido à ameaça Comunista (RIZZINI, 2004, p. 39).

Ainda, hoje, perdura a idéia de que as famílias pobres são desestruturadas, ou seja, sem estrutura alguma (economicamente, culturalmente, socialmente, psicologicamente, bem como em termos de suas relações interpessoais), afirmando a insistência de concepções estereotipadas em relação à família e papéis familiares. Assim, arraigadas por tais concepções, as intervenções do Estado, junto às famílias, apresentam a prevalência de propostas residuais.

Conforme MIOTO (2006), existem dois tipos de intervenção do Estado para com as famílias: a família compreendida como auxiliar de processos diagnósticos e de tratamento de problemas individuais e a família vista como um problema e transformada em objeto terapêutico. Portanto, o Estado tem centralizado suas ações em situações-limite, em detrimento de ações preventivas, educativas e cidadãs.

Cabe destacar que, a partir do SUAS, em seu eixo matricialidade sócio-familiar é fundamental compreender-se as famílias como sujeitos coletivos de direitos e que constituem suas próprias redes internas e externas. Direito de não serem sobrecarregadas com responsabilidades que são exclusivas do Estado.

Exemplo disso são as condicionalidades, atualmente direcionadas às famílias

e que devem ser transferidas, sim, ao Estado. Por exemplo, hoje, exige-se das famílias inseridas em determinados programas sociais que devam ter seus filhos nas escolas, bem como devam atendê-los em suas necessidades de saúde. Porém, a exigência deve voltar-se ao Estado, na medida em que o mesmo deve proporcionar as condições necessárias às famílias de modo que seja possível obter-se uma vaga na escola pública e que o sistema de saúde pública atenda com qualidade a seus filhos. Dessa forma, o viés deverá ser o do direito de todos ao acesso aos serviços públicos e não uma cobrançabnçastado sobre as famílias q ue, muitas vezes, não conseguem obter seus direitos básicos.

Se, historicamente, o Estado estabeleceu políticas públicas baseadas em

2.2.2 Territorialização

Quanto ao eixo territorialidade, é possível estabelecer que se trata da atuação em rede a partir do território. Para tanto, se faz condição essencial o re-conhecimento deste território através de estudos, produção de indicadores e diagnósticos georeferenciados. Tais estudos devem expressar os contingentes populacionais mais vulneráveis às condições de exclusão do acesso às políticas públicas, bem como a exposição às variadas expressões da questão social como a exclusão do mercado de trabalho, o subemprego, o trabalho infantil, a violência, o abandono, etc. Portanto, a informação sobre os dados de realidade do conjunto das comunidades é indispensável, constituindo importantes subsídios à elaboração de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades sociais (PRATES, 2007).

O eixo territorialidade foi pensado na perspectiva de respeito às particularidades de cada região, bem como sendo uma estratégia importante para superar a fragmentação, segmentação e focalização. Desta forma, a territorialização busca atuar na lógica da totalidade e integração, intersetorialidade entre as políticas, bem como visa fazer valer a diversidade e estimular o protagonismo da população na assunção ativa da sua cidadania.

A rede sócio-assistencial deve trabalhar articuladamente, dividindo responsabilidades e co-responsabilidades. É importante lembrar que uma rede é constituída por profissionais, ou seja, pessoas que se relacionam, inclusive pelas afinidades (TÜRCK, 2001). Assim, ofertar serviços, projetos e benefícios de proteção social continuados articuladamente envolve o conhecimento da realidade local, ou seja, a elaboração de diagnósticos que espelhem as demandas de cada região de cada município. Logo, parte-se da evolução do simples diagnóstico sócio-econômico para o desenvolvimento de diagnósticos geográfico-sociais, sócio-culturais e, também, econômicos da população local. Então, torna-se viável o planejamento e execução de serviços, programas e projetos intimamente ligados à demanda de cada região.

Considerando a necessidade de conhecimento da demanda de cada território, a NOB/SUAS divide os municípios em número de habitantes, para assim considerar

Municípios de pequeno porte I (até 20 mil hab.); Municípios de pequeno porte II (20.001 a 50.000 hab.); Municípios de médio porte (50.001 a 100.000 hab.); Município de grande porte (100.001 até 900.000 hab.); Metrópole (com mais de 900.000 hab.) (NOB/SUAS, 2005). Com essa identificação, é possível estabelecer critérios para habilitação, níveis de gestão e financiamento da política de Assistência Social para cada município referenciado. Tal identificação permite ampliar a compreensão acerca da "heterogeneidade e desigualdade sócio-territorial presente entre seus 5.561 municípios" (PNAS, 2004, p. 43).

Como estratégias de enfrentamento às diversas expressões da questão social, Iamamoto (2003) propõe o trabalho de base (no território, nas comunidades) de educação, mobilização e organização popular de forma a estimular inserções sociais que tenham potencialidades de democratizar a vida em sociedade. Refere que é fundamental o estímulo à realização de pesquisas e projetos que favoreçam o conhecimento do modo de vida e de trabalho dos sujeitos, suas reais necessidades, criando um acervo de dados. Esses conhecimentos poderão alimentar ações inovadoras. Logo, o re-conhecimento da realidade social na perspectiva descentralizada apontada pelo SUAS está diretamente ligado aos locais e territórios onde vivem os sujeitos integrantes das famílias e grupos sociais. Neste ponto, retomamos à matricialidade sócio-familiar e agregamos a territorialização previstos no SUAS, assim preconizado por este:

> A Assistência Social da primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir de seu território de vivência, com prioridade àqueles com registros de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimizações entre seus membros.
> A atenção às famílias tem por perspectiva fazer avançar o caráter preventivo de proteção social, de modo a fortalecer laços e vínculos de pertencimento entre seus membros e indivíduos para que suas capacidades e qualidade de vida levem à concretização de direitos humanos e sociais (NOB/SUAS, 2005, p. 90).

Cabe, nesse momento, enfocar a transversalidade entre o desenvolvimento da política de Assistência social nos territórios e a centralidade na família. Um aspecto perpassa o outro na medida em que a família afeta o território e também é afetada por ele. Por conseguinte, faz-se importante sublinhar a relevância do trabalho nos territórios realizado pelas políticas públicas visando o desenvolvimento da participação das famílias, levando, conseqüentemente, a um processo de ampliação da autonomia enquanto indivíduos, mas, principalmente, enquanto sujeitos participantes e integrantes de um contexto social, cultural, econômico e afetivo.

A política de Assistência Social busca a efetivação dos direitos dos cidadãos e para tanto deve estar articulada com as demais políticas públicas. Além disso, o trabalho desenvolvido nos territórios é fundamental para estimular o processo de desenvolvimento da cidadania[6] dos sujeitos sociais, já que a participação para a efetivação do controle social se dá a partir de um processo de desenvolvimento dos sujeitos e grupos, pelo sentimento de pertencimento e protagonismo.

2.2.3 Vigilância e controle social

A NOB/SUAS também estabelece novas bases de relação entre Estado e Sociedade Civil, situando a nova relação entre público e privado que deve ser regulada, tendo em vista a definição de serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de aperfeiçoamento. O poder público dos agentes desta política, Organizações Governamentais e não governamentais, devem transitar do campo de filantropia e benemerência para o da cidadania e dos direitos.

Nessa relação, o Estado tem a primazia da responsabilidade na condução da política. Já, a Sociedade Civil tem o papel fundamental, de controle social sobre a política, de organização de fóruns de participação popular e de articulação e união dos conselhos, tornando fundamental a vigilância sócio-assistencial, sendo que esta consiste.

> [...] no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável (NOB/SUAS, 2005, p. 93).

Tem, portanto, como função produzir dados, sistemas de informação, indicadores e índices baseados na geografia, cultura e economia, levando em conta, com primazia, a realidade de cada região, identificando as vulnerabilidades, riscos pessoais e sociais ali concentrados. Tais sistemas de informação devem, ainda, identificar a incidência de pessoas com deficiência, a existência de crianças,

[6] Entende por cidadania a materialização dos direitos civis, políticos e sociais na vida dos sujeitos. Vai além do legalismo, implica em sentimento de pertencimento e empoderamento para intervir na realidade (LIMA, 2008).

adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de abusos e explorações das mais diversas ordens.

A gestão da informação no SUAS, já constante na PNAS 2004, estabelece a democratização da informação, ampliando as condições de monitoramento e avaliação, bem como o controle social. Prevê um novo modelo de gestão, qualificando a política de Assistência Social através de sistemas informatizados que privilegiam a comunicação entre as três esferas de governo. Isto é, no centro dessa decisão "nacionalmente pactuada está o reconhecimento de que a busca e formulação da cidadania são também fomentadas por ferramentas tecnológicas e informacionais que facultem o melhor acontecimento do direito" (TAPAJÓS, 2006, p. 178-199).

A vigilância também se dá em relação aos órgãos e serviços de Assistência Social, sendo verificada a qualidade dos mesmos, principalmente àqueles de proteção especial como abrigos e albergues, por exemplo. Prevê a análise do todo que incide sobre as famílias e grupos sociais, não descolando o contexto da vida dos sujeitos.

A transparência na divulgação desses sistemas de informação privilegia e favorece o controle social. Para a compreensão do conceito "controle social" e de sua posição na sociedade contemporânea, analisa-se que historicamente o controle social era exercido pelo Estado sobre a sociedade, já que a mesma por-se-ia em risco pela sua própria irracionalidade. Assim, o indivíduo deveria ser controlado em seus valores, moral e ações através de normas e leis estabelecidas e executadas pelo Estado (SOUZA, 2004). No entanto, atualmente, tem-se outra concepção do termo que vem, paulatinamente, ocupando espaço entre os sujeitos, mesmo que com "ranços" historicamente constituídos. Hoje, o conceito de controle social possui uma via de duas mãos, na qual os sujeitos também propõe, deliberam e fiscalizam sobre aquilo que o Estado faz. Estado este, que submete e é submetido à leis, normas e fiscalização.

A efetivação do controle social ocorre mais comumente na atualidade, através dos conselhos de direitos que têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, a aprovação do plano, a aprovação da proposta orçamentária. Lembrando que conselhos são compostos por representantes da sociedade civil e governo e que estes representantes, também, podem e devem ser alvo de controle social, pois assumem papel de representante de interesses que dizem respeito à parcela da população que não delibera, mas possui voz.

Além do que, o controle social, por sua vez, é um instrumento de consolidação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa, tendo caráter democrático e descentralizado. Dá-se através de organização de Colegiado de Gestores, Comissões Intergestoras tri e bipartite (espaços de pactuação da gestão compartilhada), conselhos de direitos e conferências que possuem o papel de avaliar a situação da Assistência Social, definir diretrizes para a política e verificar os avanços ocorridos. Organização esta já preconizada pela LOAS:

> Um dos mecanismos propostos pela Loas para viabilizar esta perspectiva publicista é a criação de Conselhos de Assistência Social, instituindo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), 'órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social'.
> De igual forma, foi proposta a criação de Conselhos de Assistência Social nos níveis estadual, municipal e do Distrito Federal, por meio da elaboração de leis específicas (RAICHELIS, 2005, p. 131-132).

contribuir na redefinição da correlação de forças entre Estado e sociedade civil, visando o controle do processo de “elaboração e discussão” das políticas públicas governamentais, ou seja,

> [...] os conselhos constituem uma inovação em termos de avanços democráticos e possuem grandes potencialidades. São espaços que institucionalizam a participação, deliberação, fiscalização e controle sobre as políticas sociais (MARTINS, 2006, p.192).

Entende-se que a participação acontece mediante a democratização de espaços, que podem ser denominados públicos, nos quais os sujeitos possam compartilhar idéias, saberes e permitam-se ou sejam “autorizados” a deliberar sobre questões que envolvam seus interesses. O processo de democratização desses espaços, assim como a conquista dos direitos sociais, também foi e ainda é um processo gradativo de construção; e participação se trata da capacidade de sentir-se parte integrante de uma realidade em determinado contexto, na qual se tem o direito e desejo de incidir para conhecê-la, alterá-la, criticá-la e/ou validá-la; é ocupar espaços, conscientemente de seu papel e responsabilidade enquanto cidadão de direitos e deveres.

Constitui-se como fator basilar o entendimento da importância da constituição de espaços realmente públicos e abertos a construção conjunta de estratégias de superação da exclusão e desigualdades sociais. Para a existência de participação efetiva das comunidades, devem ser possibilitados espaços de troca, informação, orientação e definição de ações. O que evidencia

> [...] uma conseqüência concreta fundamental dessas visões tem sido a emergência de experiências de construção de) L , tanto aqueles que procuram promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem ampliação e democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002, p. 10).

Também, é fato que a participação popular na constituição de espaços públicos é gradativa, pois a cultura da não participação, da subalternização dos sujeitos/usuários da política de Assistência Social e ações sócio-assistenciais foi constituída historicamente. A ação do profissional que atua na Política de Assistência Social perante o usuário nas bases, ou seja, no atendimento direto ao sujeito em seu território, deve refletir a importância de um trabalho calcado em princípios éticos coerentes com o que preconiza a CF, a LOAS, a PNAS e a NOB/SUAS.

Entretanto, ainda há que se evoluir na ocupação desses espaços, pois persiste a idéia de que são adequados a autoridades. Não indo muito longe, as Câmaras de Vereadores dos municípios são pouco ocupadas pelo povo que não sabe, muitas vezes, ter o direito e até o dever de se fazer presente em momentos que considere importante, como em votações, por exemplo. Também, nas instituições governamentais e não governamentais que realizam políticas públicas nas regiões, podem ser pouco apreendidas como espaços nos quais a população possa realmente contribuir com o plano de trabalho através de sugestões e contribuições em debates.

A partir do SUAS, é possível estabelecer como desafio o desenvolvimento da participação da população usuária. Mas isso deve ser implementado nos conselhos de direitos, territórios, bairros e vilas visando à construção conjunta desses espaços públicos, fazendo-se concretizar as redes comunitárias participativas.

Para tanto, é fundamental que os movimentos sociais, os gestores de instituições governamentais e de iniciativa privada realizem o planejamento de suas ações no intuito de estabelecer a participação real que implica estar iluminado pela lógica da democratização, através da construção de um processo consultivo e deliberativo em todas as instâncias de gestão, pois esta participação significa “não apenas contribuir com uma proposta preparada por algumas pessoas, mas representa a construção conjunta [...]” (GANDIN, 1994, p. 28).

Ainda há muito que perseguirmos no que diz respeito à conquista de espaços democráticos e participativos acerca dos direitos sociais, uma vez que, ter-se direitos assegurados pela Constituição não garantem a sua efetivação. É necessário apreender que a materialização dos direitos se dá pela informação, pelo acesso da população ao seu conteúdo, de forma que esta possa, efetivamente, participar para a concretização desses direitos em sua vida.

Segundo Gandin, (1994):

> O planejamento participativo parte de uma leitura do nosso mundo na qual é fundamental a idéia de que nossa realidade é injusta e de que essa injustiça se deve à falta de participação em todos os níveis e aspéctos da atividade humana. A instauração da justiça social passa pela instauração de todos no poder (GANDIN, 1994, p. 28).

Contudo, esse processo de planejamento não está aparente no tecido da história, nem mesmo no seu tempo presente. Por isso mesmo, a sociedade, gestores e sujeitos usuários da política de Assistência Social são tão importantes na

luta pela democratização de espaços decisórios da vida da sociedade, para que se instaure a justiça social.

2.2.4 NOB/SUAS - recursos humanos

Falar do trabalho, no que se refere a suas configurações e transformações no contexto social, exige a compreensão acerca das características do povo brasileiro. Sua memória política e histórica abarca capítulos que podem ser considerados importantes às decisões tomadas no presente, na medida em que possibilitam a

acumula poderes, já que o mercado, pela própria lógica do sistema, dispõe de uma reserva de trabalhadores sobrantes. Atualmente, esses sujeitos, em grande número, com baixa escolaridade, precárias condições de moradia, alimentação, enfim, de sobrevivência, se expõem a baixos salários e a precarização das relações de trabalho. Tal exploração da mão-de-obra alimenta a luta de classes e gera o conflito entre capital e trabalho. Trata-se de um embate constante no qual o capitalista irá sempre buscar remunerar o menor número de horas do trabalhador para que possa lucrar mais e re-investir em mais matérias primas, máquinas e, por sua vez, em mais mão-de-obra. Por outro lado, o trabalhador luta buscando o fortalecimento de sua classe apoiando-se no coletivo a exemplo dos sindicatos. Em suma, para que a mais valia subsista, "é preciso que essa relação social se perpetue. Para se perpetuar, ela tem que se reproduzir" (SALAMA, 1975, p. 59).

É importante referir que um ponto marcante da história foi a reestruturação produtiva, ou seja, a passagem da economia feudal[7], para o sistema capitalista (REIS, 2005). Tal transformação apresenta profundas alterações nas relações sociais e econômicas. Contudo, ainda é possível encontrar traços significativos daquilo que denominamos, atualmente, de exploração da mão-de-obra.

A revolução industrial[8] é outro ponto da história que provocou profundas transformações na economia, ainda deixando visível a exploração da força de trabalho e as desigualdades sociais. Esse acontecimento revolucionou a produção e, com isto, as relações de poder entre empregados e patrões. Ampliaram-se os conflitos de interesses e fortaleceu-se a luta dos trabalhadores por meio dos sindicatos.

A ordem vigente permanece apostando na continuidade do capitalismo como meio de manutenção do poder das classes dominantes. Para tanto, estimula-se a alienação, o individualismo, a pobreza política, cultural, histórica, material e nem mesmo as leis asseguram completamente os direitos do trabalhador. Em outras palavras.

---

[7] **Feudalismo** Sistema medieval de relações sociais e econômicas no qual, em troca da proteção militar de um senhor de uma fortificação, um lavrador ficava ligado a uma gleba e passava, como servo, a dever serviços e rendas ao seu senhor ou suserano. **Feudatário:** que paga o feudo; súdito; vassalo; **feudo:** conjunto de territórios, pessoas e bens sob o controle de um senhor feudal. Tributo feudal (FERREIRA, 2004).

[8] Ocorrida em meados do século XVIII na Inglaterra, configura-se como a passagem do capitalismo comercial para o industrial. É um marco na história mundial por seu impulcionamento à economia e também, pela exclusão de um grande contingente de trabalhadores do mercado de trabalho devido à implantação de máquinas industriais capazes de produzir inúmeras vezes mais e mais rápido que o homem (LIMA, 2008).

> [...] seria possível dizer que o mercado oferece o retrato acabado de uma sociedade na qual os direitos não fazem parte das regras que organizam a vida social. [...] é nele que se explicitam as regras excludentes de um contrato que joga maiorias fora dos vínculos civis que os direitos constroem ou deveriam construir (TELLES, p. 96, 2001).

> Os direitos trabalhistas se institucionalizaram como peça de um ordenamento jurídico que regulamenta os usos da força de trabalho, mas não se instituíram como valor, prática e referência normativa das relações de trabalho, de tal modo que puderam conviver tão bem ao longo da história, com um padrão autoritário e despótico de organização do processo produtivo e o uso explorativo da força de trabalho (TELLES, 2001, p. 96-97).

Nessa lógica, em que as leis são elaboradas para atender aos interesses do mercado, o trabalhador, sem saber claramente disto, tem a falsa sensação de que o "mercado formal" garante seus direitos trabalhistas. Tais leis asseguram, na realidade, o mínimo necessário à reprodução da força de trabalho.

A visão do capitalista segue a lógica de que o excesso de direitos prejudicam o mercado causando prejuízo ao acúmulo de capital, levando a constantes embates entre as classes. Estas correlações de força são positivas na medida em que se configuram como resistências manifestas pela classe trabalhadora, altamente necessárias à luta pela distribuição de renda mais igualitária.

Não distante dessa lógica, está o trabalhador do setor público. Este é parte integrante e mantenedor do sistema capitalista e também está exposto às mesmas condições de exploração de sua mão-de-obra, com a ressalva da possível estabilidade.

Considerando a escassez de recursos financeiros e humanos, principalmente para as políticas que apresentam resistências às desigualdades sociais asseguradas pelo sistema vigente e considerando que a Política de Assistência Social é uma delas, há a necessidade que profissionais sejam cada vez mais polivalentes diante da demanda. O profissional necessita desenvolver habilidades além de suas funções, suprindo e, ao mesmo tempo, mantendo carências no setor público; suprindo porque atende, momentaneamente, a "**falta"** e mantendo porque suprindo momentaneamente a **"falta"**, se esgota física e mentalmente desqualificando o trabalho e, principalmente, porque a **"falta"** não aparecendo aos olhos daqueles que têm o poder de supri-la verdadeiramente, persistirá.

Na Assistência Social, é comum que os profissionais assumam mais de um projeto ou serviço, cercados por inúmeras atividades que vão além de sua carga horária e, inclusive, atribuições, influindo na garantia da qualidade dos serviços prestados. Insuficiência de profissionais de diversas áreas indispensáveis ao

andamento do trabalho sobrecarregam os servidores, cuja responsabilidade os tenciona a desempenharem ações visando à conclusão do trabalho pretendido.

Levando em conta tal realidade, bem como ser a política de RH um dos eixos estruturantes do SUAS, foi elaborada, em dezembro de 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/SUAS - RH) que estabelece normas claras à materialização deste sistema no âmbito dos recursos humanos, uma vez que se faz fundamental para a qualidade da política que hajam profissionais qualificados e em número suficiente para desempenhá-la. Tem como objetivo "delinear os principais pontos de gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços sócio-assistenciais" (BRASIL, 2006, p. 17).

Embasada nos princípios e diretrizes da LOAS e PNAS, a política de Recursos Humanos prevê, entre outras coisas, que os profissionais da Assistência Social sejam identificados, bem como as suas expectativas de capacitação e formação; também, que os municípios devam integrar uma política de capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada, além de priorizar a realização de concursos públicos, valorizando o serviço público e seus trabalhadores obedecendo à NOB/SUAS - RH.

De modo geral, a NOB/RH estabelece como forma estratégica a regulação da gestão no âmbito de recursos humanos com princípios e diretrizes nacionais: princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social, equipes de referência; e diretrizes nacionais para a capacitação, planos de carreira, cargos e salários, entidades e organizações de Assistência Social, co-financiamento da gestão do trabalho, responsabilidades e atribuições dos gestores nos três níveis de governo e Distrito Federal para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, organização do Cadastro Nacional dos trabalhadores do SUAS (Módulo CAD/SUAS), controle social da gestão do trabalho e regras de transição. Dos pontos apresentados na NOB/RH, cabe destacar as equipes de referência, especialmente, a dos CRAS e, posteriormente, a do CREAS devido à prioridade de compreensão acerca da política de proteção básica, para esta dissertação. Se esclarece que:

> [...] equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser mantidas aos usuários (NOB/SUAS - RH, 2006, p. 14).

A equipe mínima dos CRAS deve ser composta por uma assistente social, um psicólogo, um administrativo, quatro estagiários e um coordenador em municípios com até 500 famílias atendidas por ano; dois assistentes sociais, dois psicólogos, dois administrativos, seis estagiários e um coordenador em municípios que atendam de 501 a 1000 famílias por ano, sendo sugerida, nos dois casos, uma carga horária de 40 horas semanais aos profissionais.

Mais do que normatizar a quantidade dos profissionais, está posto na NOB/RH que o coordenador dos CRAS deve, necessariamente, ser profissional concursado, técnico de nível superior com experiência em gestão de serviços, programas e projetos, além de benefícios sócio-assistenciais e trabalhos comunitários (NOB/SUAS - RH, 2006).

Para a política de proteção especial, diferentemente das orientações para o perfil do coordenador dos CRAS, a NOB/SUAS não estabelece que o coordenador do CREAS deva ter nível superior e, sim, refere o perfil do coordenador do CREAS na política de proteção social de alta complexidade ser, necessariamente, um profissional de nível superior ou médio para alguns serviços, programas e projetos. Para outros, de alta complexidade, que conseqüentemente não se dão no espaço do CREAS, a referida NOB aponta a importância de ser coordenador somente aquele profissional que tiver superior, como é o caso do Família Acolhedora.

Diante do exposto, é possível afirmar que a NOB/SUAS – RH, enquanto instrumento de gestão, busca a consolidação da Política de Assistência Social enquanto direito e, mais que isso, trava o início de uma luta pela materialização do SUAS diante de uma realidade de naturalização da precariedade e desqualificação do público em detrimento do privado; da apropriação da mão-de-obra cada dia mais desqualificada e, conseqüentemente, desmotivada ao trabalho nesse setor público já desacreditado.

Esse contexto é igualmente visível no município de Cachoeirinha/RS, palco desta dissertação. Não poderia ser diferente, já que se está tratando de uma realidade nacional cuja história de exploração e naturalização da pobreza e da miséria é parte integrante do sistema no qual se instauram as contradições inerentes à sociedade capitalista.

2.3 DA LAGARTA AO CASULO: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CACHOEIRINHA

> [...] com o desenvolvimento da cidade, identificou-se a necessidade de construir um serviço específico para atender a "população carente". Então foi criado o serviço vinculado à área de saúde, na Secretaria de Bem Estar Social, Saúde e Meio Ambiente (SBESSMA). Todavia, por não haver obrigatoriedade de contar com Assistentes Sociais no quadro funcional, tal Secretaria nas questões mais específicas desta área contava com o apoio de Assistentes Sociais das instituições da comunidade. Em 1988, através da Lei Municipal 983/88, a Secretaria passa a chamar-se "Secretaria Municipal de Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente" com a função (entre outras) de "prestar auxílio aos necessitados, possibilitando-U-C:_ú8_2B4UU-C:_ú8_2BU

> Secretaria Municipal o atendimento à população, ainda, permanecia com ações assistencialistas e clientelistas, apesar das tentativas técnicas de emancipação da população (MENDES, 2006, p. 7).

Faz-se importante frisar que é visível a construção do projeto ético-político do Serviço Social e sua influência na Assistência Social, embora esta política não seja atribuição privativa dessa profissão. Atualmente, é possível considerar que Cachoeirinha conquistou resultados importantes na construção do processo de organização da política de Assistência Social; mudança que, paulatinamente, chega à compreensão dos sujeitos usuários desta política como direito do cidadão e dever do Estado. Tal reconhecimento evita o clientelismo e o assistencialismo, pois é por intermédio da ampliação da consciência acerca dos direitos sociais que os mesmos podem ser, efetivamente, garantidos.

No entanto, apesar de o município ter conquistado avanços expressivos, as ações sócio-assistenciais ainda são fragmentadas e desarticuladas das demais Políticas Públicas. Além disso, sabe-se que pela lógica do sistema capitalista, os recursos destinados à política de Assistência Social serão insuficientes ao desenvolvimento de projetos eficazes ao enfrentamento das necessidades da população em situação de vulnerabilidade social. Por outro lado, o capitalismo necessita de consumidores, pessoas com algum poder de compra, mesmo entre aqueles excluídos do mercado de trabalho. Isto fomenta a existência de programas, serviços e projetos paliativos de “combate à pobreza”.

Sendo essa a realidade de muitos municípios brasileiros, Cachoeirinha se destaca pela sua constante e flexível transformação na área da Assistência Social. Tal afirmativa se deve, primeiramente, ao fato de sua evolução não linear. Segundo Lefebvre (1991), o “mundo prático” está sempre em movimento apesar de que, muitas vezes, não somos capazes ou não queremos identificá-lo. A “razão dialética” é contradição, historicidade, totalidade, movimento de devir constante. Pode-se dizer que ela é

> [...] dialética no sentido pleno da palavra “ser”. Não apenas supera o pensamento formal e o entendimento, mas funda-se diretamente, imediatamente, sobre o conhecimento da natureza e sobre a própria natureza. [...] o espírito não está fora do mundo, pois o pensamento não é senão o homem pensante e atuante, com toda a sua vida e sua história (LEFEBVRE, 1991, p. 186-187).

Isso significa que assim como o processo de implantação e implementação do

SUAS é movimento e, conseqüentemente, dialético, a Política de Assistência Social também sofre transformações, incluindo-se o município de Cachoeirinha. A SMTCAS, até o ano de 2004, nomeava-se Secretaria do Trabalho e Ação Social. A partir de relatos de assistentes sociais que trabalharam nesta Secretaria há mais de dez anos, nem sempre a Assistência Social foi vista como direito do cidadão e dever do Estado, mas, sim como instrumento político gerador de dependência através dos recursos emergenciais, Constituindo, predominante, um conceito clientelista e assistencialista.

O processo de reconceituação da Política de Assistência Social no município foi gradual, como tem sido em todo o território nacional. Atualmente, a SMTCAS estabelece outra forma de gestão da política de Assistência Social, desenvolvendo programas e projetos de inclusão social e geração de trabalho e renda. Ainda assim, passa hoje, por reestruturações profundas devido a atravessamentos políticos partidários, influindo diretamente na execução dos serviços, programas e projetos em andamento.

É nessa perspectiva de transformação dialética, de constante devir, que se faz necessário a compreensão da política, como profissionais capazes de analisar e incidir na realidade à qual se está inserido nesse contexto de dinâmicas transformações. Para tanto, faz-se necessário que se tenha registros científicos destas transformações avaliando seus reflexos, já que se trata de um momento historicamente significativo vivido pelos profissionais e sujeitos usuários da política de Assistência Social.

O aprofundamento da compreensão acerca do SUAS, em âmbito municipal, bem como a disponibilidade dos órgãos envolvidos para a sua implantação e implementação se faz condição essencial. A compreensão sobre o contexto em que se dá a gestão das políticas públicas, como são compreendidas e executadas, além da percepção acerca do nível de participação do Conselho Municipal de Assistência Social em relação ao Sistema Único é condição crucial à sua implementação, uma vez que a NOB do SUAS prevê a “descentralização político-administrativa e territorialização, bem como o desafio da participação popular/ cidadão usuário” (NOB/SUAS, 2005 p. 39). Somente a partir deste pressuposto, será possível contribuir para a produção de conhecimentos que qualifiquem as políticas públicas numa perspectiva de garantia de direitos sociais.

Buscando qualificar essa produção de conhecimento, volta-se aos dados do município que o caracterizam e elucidam a construção de conhecimento acerca da materialização do SUAS. Neste sentido, afirma-se que Cachoeirinha não pode ser considerada uma cidade pobre, pois seu PIB)) foi de R$ 16.755 no ano de

2005, segundo a FEE (2007). Dados coletados e sistematizados no "Índice de Vulnerabilidade Social Infanto-juvenil da GRANPAL"[9] subsidiaram, no município estudado, a elaboração de importantes instrumentos de gestão, e os dados vieram a sistematizar os elementos constitutivos das condições de vida da população por região do orçamento participativo, auxiliando no planejamento de políticas públicas. A partir deste estudo aprofundado, foram identificadas as regiões de maior vulnerabilidade, sendo apresentados, a seguir, dados baseados no diagnóstico elaborado pela SMTCAS para a habilitação em gestão básica do SUAS.

***Ranking* de Vulnerabilidade**	**Regiões do Orçamento Participativo**	**Índice de Vulnerabilidade**
1º lugar	Região 6 Condomínio Rural Meu Rincão, Jardim Bethânia, Sítio Túnel Verde, Sítio Ipiranga Rural e Distrito Industrial.	25%
2º lugar	Região 7 Vista Alegre I, Averonice I, Jardim do Bosque e Navegantes.	20%
3º lugar	Região 5 Parque Tancredo Neves, Granja Esperança, Nova Granja, Bairro Fátima, Vila Anair, Vila Assunção e Vista Alegre II.	16%
4º lugar	Região 8 Bairro Fátima, Parque Espírito Santo, Jardim Beija Flor, Mal. Rondon, Nova Cachoeirinha, Canarinho e Nova Esperança.	15%
5º lugar	Região 2 Carlos Wilkens, Vila Marcia, Jardim Vitória, Jardim Conquista, Vila da Paz, CEDIC, Irga, Distrito Industrial (SESI), Vila Regina, Cohab, City Nova e Velha e Quitandinha.	12%
6º lugar	Região 4 Chácara Ponta Porá, Parque Brasília, Parque Silveira Martins, Pq.Jardim Atlântico, Vila Monte Carlo e Princesa Isabel.	6%
7º lugar	Região 1 Vila Cachoeirinha, Imbuy, Mauá, Eunice, Veranópolis, Jardim América, Santo Ângelo e Olaria, Vila Dick (Beira do Rio).	5%
8º lugar	Região 3 Bom Princípio e Parque da Matriz (Vila Maria é Gravataí).	1%

Quadro 1 - Índice de Vulnerabilidade Social do município de Cachoeirinha (2003)

Fonte: Índice de Vulnerabilidade Social extraído do requerimento de Adesão ao Pleito de Habilitação à Gestão Básica

[9] Associação dos Sete Municípios da Grande Porto Alegre compreendida pelas cidades de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Porto Alegre e Viamão.

Observa-se que as Regiões 5, 6, 7 e 8 do Orçamento Participativo (OP), que correspondem à Zona Norte da cidade, possuem índices de vulnerabilidade social que exigem prioridade na implementação de políticas públicas. Apesar das Regiões 1, 2, 3 e 4 do OP, ou seja, Zona Sul, apresentar situação sócio-econômica privilegiada em relação à Zona Norte, já é possível observar o surgimento da miséria em sua periferia.

É possível constatar que, conforme os índices de vulnerabilidade, os espaços mais vulneráveis no município estão localizados numa região, porém a identificação de bolsões de miséria também se manifestam em outras, demonstrando a importância do diagnóstico geral ser complementado pela equipe no território para a identificação de situações pontuais que podem ser enfrentadas e contidas evitando agravos. Isso implica apropriação e aproximação desta equipe com os sujeitos, bem como sinaliza um trabalho de vigilância social.

Ainda, faz-se essencial a apresentação de algumas características identificadas por intermédio da pesquisa "Índice de Vulnerabilidade Social Infanto-juvenil da GRANPAL" não sendo viável, entretanto, fazê-lo na íntegra devido à sua complexidade, bem como aos objetivos desta dissertação. Dar-se-á enfoque, portanto, às regiões de maior vulnerabilidade do município.

Conforme o índice de vulnerabilidade, a região 5 é a mais populosa, apresentando o maior número de crianças e adolescentes residentes. Fato que pode estar ligado à alta taxa de natalidade e à baixa taxa de mortalidade na região. Além disso, se trata de uma região com o maior espaço de terras invadidas, na qual muitas famílias sobrevivem da coleta e reciclagem de lixo e caracterize-se por uma região que mais busca atendimento social (SMTCAS), de Saúde e da Pastoral da Criança. Segundo o Conselho Tutelar, é a 2ª região que exige maior número de intervenções por demandas de conflito familiar, maus tratos, evasão escolar, violência, dependência química de adolescentes e situação de rua. Ainda, consta nessa região o maior índice de mães adolescentes menores de 16 anos de idade.

Tais dados, referentes a mães adolescentes e mortalidade infantil, dão base para justificar a priorização de ações de enfrentamento aestas expressões da questão social com programas específicos. Também aponta para a padronização da intersetorialidade, reiterando a importância do diagnóstico georeferenciado.

A região 6 possui o maior índice de vulnerabilidade. Está localizada na periferia da cidade e é caracterizada por uma grande área industrial e residencial, tendo a sua infra-estrutura mais precária da cidade. Expressa o maior índice de

famílias em vulnerabilidade econômica que possuem renda de até dois salários mínimos nacionais ou não possuem renda familiar. Inclusive, em uma de suas Vilas, Meu Rincão, a água dos poços artesianos não é potável.

Essa região apresenta alta taxa de mortalidade infantil (59,7%), fator que pode estar intimamente ligado ao difícil acesso aos serviços de saúde emergenciais e outras políticas públicas, pois a região localiza-se longe dos recursos da cidade e o transporte é deficitário. Além disso, os condicionantes ambientais são favoráveis ao desenvolvimento de doenças. São precárias as condições de vida e de saúde, além das dificuldades de trabalho e geração de renda. Na Vila Jd. Bethânia, há concentração de famílias que sobrevivem da reciclagem do lixo e na Vila Cruzeiro as famílias formaram uma Cooperativa de Recicladores. Outro fator importante é a insuficiência de instituições que prestem serviços sócio-assistenciais, aquelas que existem, desenvolvem ações eventuais, fragmentadas e isoladas.

A região 7 atravessa um valão com esgoto a céu aberto e a sua comunidade é habituada a jogar lixo no próprio valão e nos terrenos desocupados, atraindo insetos, ratos, por vezes, prejudicando a saúde dos próprios moradores. A população tem fácil acesso aos serviços públicos, inclusive ao hospital e ao posto de saúde, pois está situada em local em expansão, com ótima infra-estrutura, próximo ao Shopping Center; zona central na cidade.

Mesmo sendo atendida pelo Conselho Tutelar e outras instituições sócio-assistenciais, com benefícios eventuais e acompanhamento familiar, não possui, atualmente, uma unidade de ESF.[10] Outro fator significativo é o indice de responsáveis por domícilio sem renda: expressa o 2º maior índice, assim como a incidência de crianças e adolescentes em situação de rua para sobrevivência e/ou em trabalho infantil, conseqüentemente, suas famílias se encontram em situação de vulnerabilidades sócio-econômicas, sócio-familiar, de cultura e de saúde.

Há um grande número de famílias que sobrevivem da reciclagem de lixo que, na sua maioria, possuem carroças para o desenvolvimento do seu ofício. No ano de 2005, foi realizado um levantamento da realidade sócio-econômica dos moradores da Vila Navegantes[11] em parceria com a Igreja Evangélica Luterana, Pastoral da Criança - Casa da Criança Santa Terezinha do Menino Jesus e Secretaria Municipal

[10] Antigo Programa de Saúde da Família, hoje é chamado em Cachoeirinha de Estratégia de Saúde da Família.

[11] Os dados referentes a esse levantamento são extraídos de sistematização dos dados coletados, realizada pelo Departamento do Trabalho e Geração de Renda em 2005, denominado “Projeto Conhecer para Crescer: A Realidade Sócio-econômica da Vila Navegantes em Foco”.

do Trabalho Cidadania e Assistência Social (SMTCAS), esta última, através do Departamento do Trabalho e Geração de Renda[12] e Apoio Socioeducativo em Meio Aberto (ASEMA), cujo objetivo era o de conhecer a realidade sócio-econômica dos moradores da Vila Navegantes, a fim de proporcionar subsídios às formulação e implantação de políticas públicas. Foram visitadas **226** residências, sendo entrevistadas **223** pessoas entre homens e mulheres, (**53** homens e **170** mulheres). Além destas, **37** residências não foram incluídas na sistematização dos dados por não se ter autorização assinada, por não haver uma pessoa maior de dezoito anos na residência no momento da coleta de dados e por não haver interesse de alguns moradores em responder ao instrumento de coleta de dados.

Pontos marcantes desse estudo foram aqueles ligados à composição daquela comunidade na época, suas condições de emprego, trabalho e qualificação profissional. Percebeu-se que 59% da comunidade é constituída por crianças e adolescentes, dado que pode estar relacionado à dificuldade de inclusão desta população em escolas e Escola Municipal de Educação Infantil (EMEIS) na região. Compreende-se então, que o CRAS e o PAIF devem priorizar ações direcionadas a famílias, além da inserção produtiva, uma vez que mais de 50% de homens e mulheres estão desempregados.

Além da baixa escolaridade de homens e mulheres, observou-se que 64% dos homenxxUoCusUs C:0ú28úzz4z8UipC:x hR88UipC:x hR88U0ú2xJ4JUoCxú2B08_UnC

É a 2ª região que apresenta o maior número de provedores com idade até 19 anos. São famílias vindas da região 5. Trata-sede uma região que apresenta um dos maiores percentuais de jovens trabalhadores inseridos no mercado formal e informal. Há, no local, algumas poucas instituições sócio-assistenciais, mas suas ações se apresentam pontuais e isoladas, ainda marcadas pelo assistencialismo. Também apresenta difícil acesso aos recursos da cidade como saúde e outras políticas públicas e pode-se relacionar tal contexto ao fato de ser esta, a 2ª com a maior taxa de nascidos abaixo do peso, além de ser a 3ª região com o maior índice de responsáveis por domicílio sem renda.

Cachoeirinha é considerada pelo IBGE (2005) como um Município de grande porte e, como na maioria das cidades nestas condições, abarca bolsões de miséria. São pessoas atraídas pelo complexo industrial do município e pela proximidade com as cidades vizinhas. A população que vivencia a situação de vulnerabilidade social busca moradia nas periferias e áreas verdes, bem como os recursos emergenciais disponibilizados pela Assistência Social - SMTCAS, por meio de seus serviços de atendimento à comunidade.

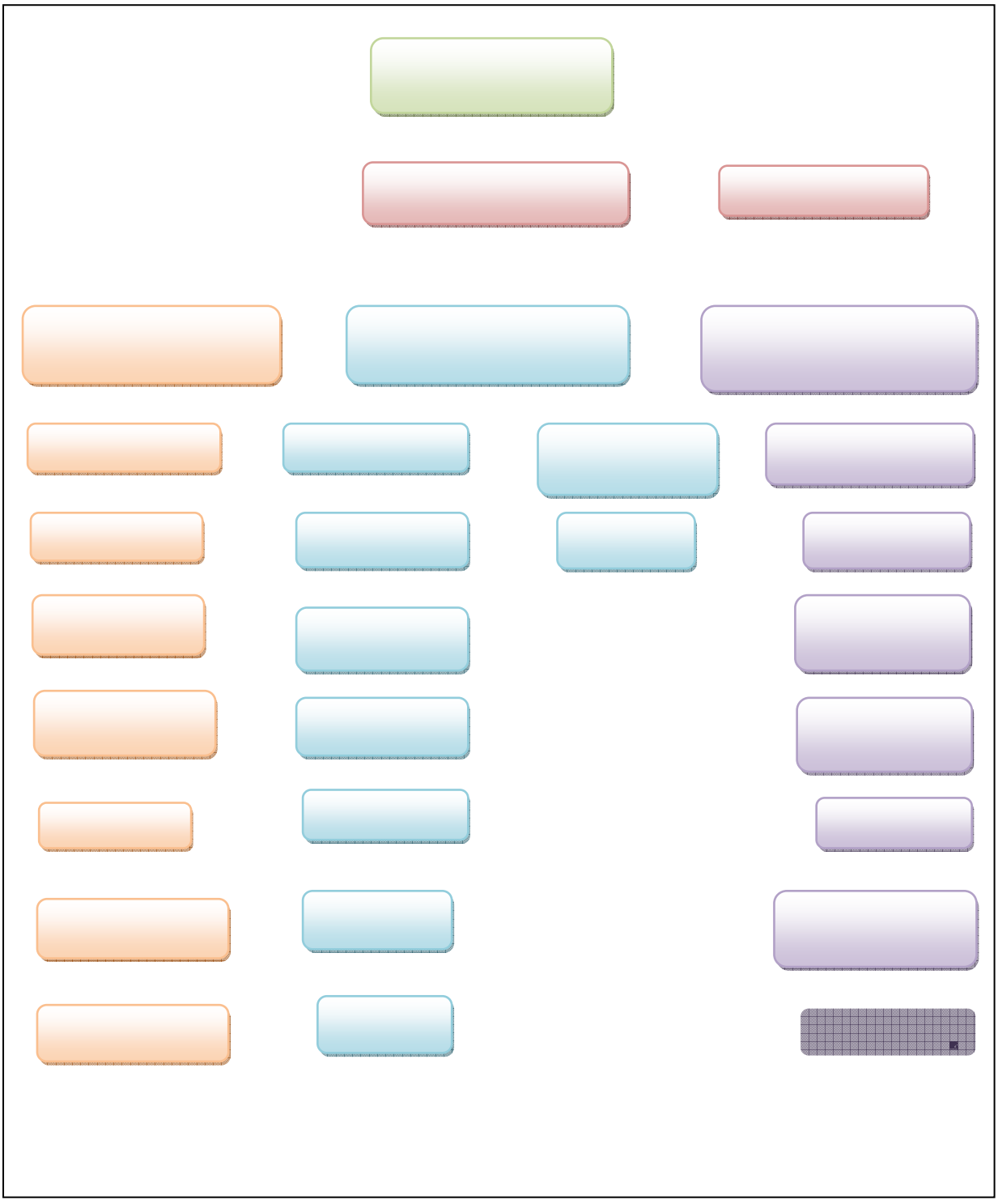
Esses serviços foram evoluindo no decorrer dos anos de execução da Política de Assistência Social, aos quais é privilegiado o período de desenvolvimento deste estudo. Este processo evolutivo pode ser apresentado, sendo considerados importantes instrumentos de gestão como os relatórios de gestão (com exceção de 2005), relatórios de cumprimento de metas (2004 e 2005), relatório semestral de gestão (somente 2004), projetos técnicos dos projetos e Plano Plurianual, LDO e Plano de Habilitação à Gestão Básica. Considera-se um dado importante para este estudo, o fato de alguns documentos não terem sido localizados até o mês de fevereiro de 2008, considerando-se que foram solicitados na primeira etapa do período de coleta dos dados.

Nem todos os instrumentos de gestão mencionados, bem como sua localização, faziam parte do conhecimento dos gestores a quem foram solicitados. Para elucidar essa trajetória da SMTCAS de 2004 a 2007, bem como, ampliar a compreensão acerca do momento atual de implementação e implantação do SUAS, será apresentado um pequeno demonstrativo do desenvolvimento dos serviços, programas, e projetos no decorrer dos anos de 2004 a 2007 e as transformações decorrentes no período.

Antes da descrição dos programas, projetos e serviços, bem como suas respectivas transformações durante o período estudado, faz-se importante

apresentar o Organograma da SMTCAS, cujo conteúdo elucidará a referida descrição. Os dados referentes ao Organograma foram extraídos do Plano Plurianual de 2006-2009, conforme se observa abaixo:

ORGANOGRAMA



Conforme o organograma apresentado, os programas ligados ao Departamento de Assistência Social (DEPAS) dividiam-se em segmentos, fragmentando as ações de proteção social. Tal organograma estava de acordo com a estruturação da política em nível nacional para a época em que foi elaborado. Entretanto, já no período em que foi realizado o último Plano Plurianual os gestores desenvolveram nova proposta a fim de adequá-lo à nascente realidade trazida pelo SUAS, ou seja, à explicitação dos níveis de proteção levados em conta seus eixos estruturantes. Qualquer proposta a ser formulada, antes de ser apresentada deve, segundo gestores, ser aprovada pela câmara de vereadores, portanto, não será exposta neste momento.

No Organograma apresentado acima, para além dos níveis de proteção que são recentes, apresenta-se um problema significativo, pois os conselhos são ali localizados sem a seta pontilhada, sendo que, na verdade, não tem vinculação hierárquica com o Departamento de Assistência Social, ou sequer com o secretário. Para a compreensão do processo de transformação da Política de Assistência Social, através das ações da SMTCAS, apresentar-se-á os serviços, programas e projetos e seu desenvolvimento a cada ano, considerando-se o período de 2004 a 2007. Em 2004, a SMTCAS executava diretamente os seguintes Programas, Projetos e serviços:

Projeto Integrado de Proteção à criança e ao Adolescente em Situação de Risco Social na Região Metropolitana- Rede de Proteção	Foi elaborado no ano de 2001 de forma coletiva, tendo a participação efetiva dos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Porto Alegre e Viamão. Tem, como equipe, 1 coordenador, sendo que cada subprojeto conta com um técnico responsável. É financiado pelo BNDES e possuía os seguintes subprojetos: Formação Integrada; Rede Interligada: Construção Abrigo Residencial Centro de Pesquisa; Formação e Atendimento (CPEFA); Sala de Recursos visuais para crianças e adolescentes; Pesquisa “Os Perfis e o Mundo da Criança e do Adolescente em Situação de Rua”; Orçamento Participativo da Assistência.

ASEMA	Atende crianças e adolescentes em turno inverso ao da escola, proporcionando oficinas lúdico-pedagógicas, além do atendimento às suas famílias. Atendeu em média 240 crianças e adolescentes através de oficinas de teatro, dança, artes plásticas, informática, capoeira, futsal. Foi elaborado novo Projeto Técnico constituindo o ASEMA enquanto Serviço, sendo continuado e dividido em dois subprojetos: Criança Alegria e Trabalho educativo. O primeiro destinado a crianças e adolescentes até 13 anos e, o segundo, adolescentes de 14 a 17 anos. O ASEMA contava com a seguinte equipe: 1 coordenação pedagógica, 2 assistentes sociais, 1 psicóloga, 1 auxiliar de serviços gerais, 1 cozinheira; até julho de 2004 havia uma empresa contratada responsável pelos educadores. A partir de julho de 2004, foi firmado convênio com a Paróquia São Vicente de Paulo. Esse fato alterou a equipe: 1 coordenadora pedagógica, 1 assistente administrativa, 2 cozinheiras, 1 auxiliar de serviços gerais e educadores estagiários contratados pela Paróquia. Faz-se importante registrar que ,em 2004, as oficinas e atendimentos sociais do ASEMA ocorriam em duas localidades diferentes, sendo uma no então Centro Social Urbano - Herbert de Souza/ Betinho (região 5) e outro na Casa da Criança Santa Terezinha do Menino Jesus (região 7). Ainda, em 2004, estava sendo expandido para a região 2, que seria desenvolvido em duas escolas: Papa João XXIII e Osmar Stuart (SESI).
Atendimento Familiar Governamental (AFAGO)	Os acompanhamentos sociais se davam por realização de grupos com as famílias e atendimentos individuais, preferencialmente, nas comunidades. Ocorria nas regiões do Orçamento Participativo, principalmente, onde já havia a prestação de serviços de Assistência Social. O projeto não incluía benefícios específicos como bolsas em dinheiro ou cestas básicas continuadas.
Atendimento Social à Comunidade (ASC)	Porta de entrada para os programas, projetos e serviços da SMTCAS. Compreende o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade social por meio de atendimento individual, avaliação sócio-econômica, encaminhamentos à rede sócio-assistencial, orientações e liberação de recursos emergenciais como Passagens, Passe Livre Municipal (casos de saúde, fisioterapia), benefícios eventuais, quais sejam: passagens, vales fotos, cestas básicas, auxílio funeral (isenção de taxas), poste de luz, fraldas descartáveis, transporte social (PCDS), leite especial, peça padrão. Além de benefícios eventuais, existem os continuados de passagens fraldas transporte social. No caso de benefícios continuados, as famílias são reavaliadas em prazo estipulado pela assistente social que avaliou pela liberação do benefício. Os atendimentos ocorrem às segundas e quartas feiras das 9h às 12h, sendo respeitada a ordem de chegada e, na época, duas assistentes sociais atendiam na sede da SMTCAS, variando no decorrer do ano o número de atendimentos por profissional. Conforme Relatório de gestão 2004, consta que no mês de maio daquele ano foram entregues 287 benefícios. Em 16 casos, não havia o recurso para ser entregue ao usuário e, em 95 atendimentos ,o recurso solicitado não foi concedido.
Atendimento Jurídico à Comunidade AJUD-C	Implantado em dezembro de 2003. Orientação jurídica gratuita visando autonomia financeira dos usuários. Tinha como equipe 1 advogado, 2 recepcionistas.

Proconc	Foi implementado devido à organização da sociedade. Foram realizados debates públicos envolvendo a sociedade em gera, Ministério Público, Prefeitura e Poder Legislativo. Na época, contava com uma equipe de 3 profissionais: 1 advogada, 1 coordenador, 1assistente administrativo CC.
Geração de Trabalho e Renda	ECOPOPSOL é formada por cinco eixos: Formação G ,) : ; (C)) J)) C) E Capacitação (M) (J)); ( )) : Incubagem; Comercialização (A) ,) : C.)). (D))( )) G( )Crédito; FUMGER (Fundo Municipal de Geração de renda). O Departamento (na época denominado Setor) contava com a seguinte equipe: 1 coordenador concursado, 1 assistente social concursada, 1 estagiária de psicologia, 2 Cargos de Confiança.
	Restaurante Popular: Foi inaugurado em 18/05/2004 e "tem como objetivo atender, prioritariamente, munícipes em situação de vulnerabilidade social, oferecendo-lhes refeições de qualidade a preço acessível, contribuindo para a melhoria de vida dos cidadãos." (Relatório semestral de gestão, 2004); segundo o mesmo documento, foram servidas 339 refeições no mês de maio, perfazendo uma média de 38 refeições/dia e 1554 refeições foram servidas durante o mês de junho somando, aproximadamente 52 refeições por dia. Funciona de segundas às sextas-feiras;
Centro de Convivência do Idoso	Até 2003, denominava-se "Casa de Convivência do Idoso", sendo elaborado novo projeto técnico em 2004. Trata-se de espaço de convivência diurna do idoso, onde são desenvolvidas atividades laborativas, recreativas, culturais associativas e de

ocorria de forma descentralizada, aproximando os serviços, programas e projetos das comunidades e, para tanto, cada assistente social estava referenciada à determinada região conforme delimitações do Orçamento Participativo. As assistentes sociais deslocavam-se para atender às famílias de acordo com determinados Projetos ou Serviços. Trabalhava-se por política, ou seja, criança e adolescente, idoso, geração de renda, família. Apesar disso, levava-se em conta as regiões às quais as profissionais estavam referenciadas, privilegiando-se o vínculo entre profissional e usuário.

Não obstante, havia um expressivo esforço pelo trabalho articulado, tanto internamente na SMTCAS, quanto com a rede externa (entidades não governamentais, Saúde, Habitação, Judiciário e Ministério Público/MP). Neste sentido, a Formação Integrada objetiva a capacitação dos profissionais da Assistência Social, das entidades não governamentais e dos conselhos, componentes da rede de proteção à infância e adolescência da GRANPAL.

Após a realização dos módulos de 2003 e 2004, foi avaliada pelos participantes a necessidade de continuidade das capacitações. Da formação, a partir da conclusão do módulo de 2004, surgiu a “Rede Chama para a Cidadania”, que se trata de um espaço de encontros entre a rede governamental e não governamental para articulação dos fluxos, troca de informações experiências e saberes. Outro fruto dessas capacitações, foi a edição do livro do Seminário Regional de Práticas Sociais contendo artigos produzidos por profissionais da área social dos sete municípios da GRANPAL.

Outra ação, que também visava ao trabalho articulado com a rede municipal e regional, é a Rede Interligada. Neste subprojeto foi elaborado, juntamente com os municípios da GRANPAL e PROCEMPA, o sistema da rede de proteção e compra de computadores e móveis para a SMTCAS e CT. Tem por objetivo criar um mecanismo de comunicação e articulação entre as organizações governamentais e não governamentais municipais e regionais por meio de dois sistemas: cadastramento das entidades, cuja utilização cabe aos conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes, e outro sistema que visa ao cadastramento de crianças, adolescentes e suas famílias que estejam em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

Faz-se importante destacar que alguns dos subprojetos deram início e foram concluídos em 2004. É o caso do Orçamento Participativo da Assistência, no qual as entidades sócio-assistenciais cadastradas no CMAS participaram da

partilha recursos do Projeto Rede de Proteção, apresentando seus projetos e se fazendo presentes no OP de sua região. Destaca-se que o OP partilhou recursos (R$ 2.000.000,00) entre uma instituição governamental e dez não governamentais.

Os projetos de “Construção Abrigo Residencial” e aquisição de móveis e equipamentos (inicialmente pensado para adolescentes), o “Centro de Pesquisa Formação e Atendimento Rodrigo Marcelino” (CPEFA) elaborado para atender crianças e adolescentes com deficiência em vulnerabilidade social (inicialmente pensado em um espaço para atendimento a crianças e adolescentes com deficiência aos moldes da APAE) e, por fim, a “Pesquisa Os Perfis e o Mundo da Criança e do Adolescente em Situação de Rua” que teve como objetivo o conhecimento aprofundado da realidade desta população, possibilitando a compreensão de seu modo de vida e gerando banco de dados digitalizado (foi realizada pesquisa com a contratação do CES-RUA - UFRGS) eram específicos e tinham previsão de conclusão em breve período;

A “Sala de Recursos visuais para crianças e adolescentes”, localizada na Escola Municipal Papa João XXIII, foi projetada para prestar um serviço continuado, atendendo aos alunos deficientes visuais em suas demandas curriculares de acordo com a série em curso. A aquisição de equipamentos e a inauguração ocorreram em 2004.

Quanto à Política de Enfrentamento à Pobreza é apresentada pela SMTCAS, tendo como “carro Chefe” a Economia Popular e Solidária ECOPOPSOL, sendo formada pelos cinco eixos demonstrados no quadro 1: A Formação, constituída por dois subprojetos G ,): [13] (C))J)) C) E[14] a Capacitação por intermédio dos cursos de qualificação oferecidos aos usuários M))(J))[15] a

[13] São realizadas reuniões mensais envolvendo os autônomos e os grupos que estão se inserindo no Programa. “O projeto tem como objetivo tratar sobre questões do mundo trabalho, emprego, trabalho coletivo através do cooperativismo e associativismo, bem como a multiplicação do Programa de Economia Popular Solidária às pessoas interessadas, escolas e comunidade em geral do Município de Cachoeirinha (WALTER; RODRIGUES; FRANCO; LIMA, 2004, p. 259).

[14] Esse projeto era desenvolvido através de reuniões semanais ou quinzenais com os grupos, acompanhados por uma assistente social, além da participação em palestras e exposições. Seis grupos participaram. “Para superar a falta de capacitação técnica para a qualificação da assessoria aos empreendimentos, o Setor contratou a Central de Cooperativas e Associações Autogestionárias de Economia Popular Solidária por seis meses [...]” (Relatório semestral de gestão, 2004).

[15] Visa à qualificação profissional de pessoas desempregadas, a fim de buscar a geração de trabalho e renda, contribuindo, dessa forma, à melhoria da qualidade de vida desses trabalhadores. Foram atendidas 120 pessoas por meio de cursos de corte e costura, manicure e pedicure, serigrafia, informática, padaria e confeitaria e gestão em microcrédito, tendo a participação de 20 pessoas por curso (Relatório semestral de gestão, 2004).

Incubagem intermediado pela criação do Centro de Treinamento, Capacitação e Produção dos Empreendimentos de ECOPOPSOL (CTPES), inaugurado em 29/01/2004, e a Comercialização A) ,) : C.)). (D)) ( )) G( )(esta última foi inaugurada em 30/03/2004) e, finalmente o Crédito.

Aos membros do Fórum era priorizada a aquisição de Crédito. Em 20 de dezembro de 2003, foi firmando o compromisso entre os municípios da GRANPAL, com a assinatura de um Protocolo de Intenções que por intermédio do Conselho Municipal de Geração de Renda (COMGER) dispunha de fundo próprio, o FUNGER. Consolida-se através do fomento à ação de Microcrédito de forma regionalizada com mais quatro Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, culminando na criação do Programa Regional de Microcrédito que consiste na implementação do Fundo Municipal de Geração de Trabalho e Renda (FUMGER), no Conselho Municipal de Geração de Trabalho e Renda (COMGER) e no estabelecimento das linhas de crédito.

O FUMGER tem por objetivo conceder crédito produtivo para Capital de Giro (publicidade e cursos de aperfeiçoamento, aumento e/ou diversificação de estoque de matéria-prima, insumos e mercadorias, implantação de técnicas de gestão e de organização da produção) e Capital Fixo (aquisição de ferramentas, máquinas, móveis, utensílios, equipamentos novos e usados, construção, ampliação e/ou melhoria das instalações dos negócios, etc.) (Relatório de gestão e Relatório de Cumprimento de Metas, 2004).

Segundo levantamento realizado pelo Departamento, em 2004, 78 pessoas estavam cadastradas no Fórum de ECOPOPSOL na época, sendo que 59 eram artesãs, 13 trabalhavam com produção e comercialização de alimentos e 6 pessoas trabalhavam com confecção. Quanto aos grupos, 13 estavam cadastrados e ativos no momento. Das pessoas que participavam do Fórum foi identificado que 23 de 78 possuíam renda de meio salário mínimo e 28 de um total de 78 pessoas recebiam um salário mínimo.

À época, o (então) Setor do Trabalho era foco das atenções dos gestores, pois visava à geração de renda às famílias em situação de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, desenvolvia sua autonomia acerca dos demais serviços e benefícios da Política. Além disso, tratava-se de um Programa que proporcionava importante visibilidade à SMTCAS diante da sociedade e de demais gestores do Município.

Há de se considerar o passado desse Setor e seu desenvolvimento na SMTCAS, pois antes de existir a ECOPOPSOL no Município, o referido Setor realizava cadastramentos para emprego da mesma forma que o SINE de Cachoeirinha. Com a realização do trabalho da ECOPOPSOL, houve significativa expressão da sociedade em seu favor.

Naquele momento, a SMTCAS já estava trabalhando com a nova PNAS, considerando a descentralização dos Serviços e planejando a divulgação do SUAS para a rede interna (SMTCAS) e externa (outras Políticas públicas governamentais e entidades da sociedade civil). Isto pôde insurgir da conquista da participação de duas Assistentes Sociais na Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, na qual foi deliberado pelo Sistema Único de Assistência Social. As profissionais tiveram o papel fundamental de divulgar à equipe interdisciplinar tal movimentação transformadora da política de Assistência Social no Brasil e, conseqüentemente, mobilizar o grupo de técnicos para a receptividade desse Sistema.

Seguindo a evolução dos fatos, em 2005, ocorreram algumas mudanças significativas em relação ao que está descrito em 2004, de modo que não se faz necessário repetir a descrição e os objetivos já apresentados de cada Programa, Serviço ou Projeto. Constam, referente ao ano de 2005, as alterações em cada um deles, segundo relatório de Cumprimento de Metas do primeiro quadrimestre daquele ano.

Cabe destacar que nesse ano de 2005, mais precisamente no segundo semestre, ocorreram mudanças significativas na composição do quadro de gestores da SMTCAS, sendo alterado o preenchimento dos cargos de Secretária Municipal e assessora, demais funcionários em cargo de comissão ligados ao, então, Setor do Trabalho. Essa mudança levou o referido setor a contar somente com uma assistente social, uma coordenadora CC, sendo que o coordenador do Setor estava em processo de transição para outro serviço da SMTCAS. Não somente no que diz respeito ao setor do Trabalho, as mudanças ocorreram em cadeia. Naquele momento, a Coordenadora técnica passa a assumir o cargo de Secretária, até que fosse nomeado um profissional ligado ao governo, acumulando, portanto os dois cargos.

Apresenta-se, no quadro abaixo, as principais alterações em cada ação ligada diretamente à SMTCAS. Tais dados foram extraídos, em parte, do Plano Plurianual de 2006-2009, por não ter sido localizado pela Secretaria o Relatório de Gestão referente a este período estudado, possivelmente devido a mudanças de espaço físico utilizado pelos técnicos. Tal fato já se caracteriza enquanto dado de pesquisa

significativo à compreensão dos processos de implementação e implantação do SUAS, uma vez que os gestores não teriam dados históricos de referência para a compreensão do processo de desenvolvimento dos Programas, Serviços, Projetos e benefícios da Política de Assistência Social.

No primeiro quadrimestre, foi aberto processo licitatório para aquisição de materiais permanentes e de consumo para a SMTCAS, bem como a manutenBB8ú_48UbC;ZwV04xúJx,z,Z‘V”UeC2úb88xúx0xUdC:oJ08B43UeC2ú48B_3UsC:x‘V”U

Projeto Integrado de Proteção à criança e ao Adolescente em Situação de Risco Social na Região Metropolitana - Rede de Proteção

Atendimento Familiar Governamental (AFAGO)	A equipe técnica da SMTCAS, especialmente os Assistentes Sociais, elaboram um documento de reavaliação do Projeto Afago e propuseram suspendê-lo devido à baixa efetividade e qualidade dos recursos materiais e de estrutura física disponíveis para executá-lo.
Atendimento Social à Comunidade (ASC)	Atendimentos realizados segundas e quartas-feiras, por ordem de chegada, distribuição de fixas, ainda variando-se o número de atendimentos estipulados para cada profissional durante o decorrer do ano. Duas Assistentes Sociais, por dia de atendimento.
Atendimento Jurídico à Comunidade AJUD-C	Não houve alterações, significativas no Serviço em 2005.
Departamento do Trabalho e Geração de Renda	Restaurante Popular: permaneceu em funcionamento com algumas alterações de equipe e fluxo. Cozinha Comunitária: o Projeto "Cozinhas Comunitárias e Hortas" tinha esse nome em fevereiro de 2005, data em que se iniciou a primeira fase do mesmo. Foram inscritas 30 famílias e o projeto visava à realização de cursos de preparação de alimentos e plantio em horta para posterior inserção dos participantes no eixo comercialização da ECOPOPSOL. Objetivava ir além da produção de alimentos, mas estabelecendo condições reais de geração de renda às famílias. ECOPOPSOL (Formação: *G ,) :* Incubagem; Comercialização: *) D)* Crédito).
Proconc	Foi implementado devido à organização da sociedade. Foram realizados debates públicos envolvendo a sociedade em geral, Ministério Público, Prefeitura e Poder Legislativo. Na época, contava com uma equipe de 3 profissionais: 1 advogada, 1 coordenador, 1assistente administrativo CC.
Centro de Convivência do Idoso	Realização de assembléia geral em 30/03/05, no Centro de Convivência do Idoso, com o objetivo de planejamento de atividades para o primeiro semestre. Quanto ao espaço físico, foi concluída a construção de muro, viabilizando maior segurança aos usuários e trabalhadores. Entre 2004 e 2005, três assistentes sociais assumiram o Serviço Social do Centro de Convivência do Idoso.
Abrigo Residencial Amarelinha	Permaneceu no mesmo espaço físico, aguardando o término da obra do equipamento novo.

Albergue Para adultos em situação de rua	Mudanças na equipe, mais especificamente profissional do Serviço Social.
PETI	Atender famílias que possuam crianças e adolescentes de 7 a 15 anos em situação de trabalho infantil, a fim de proporcionar condições para os responsáveis proverem o sustento familiar, através de transferência direta de renda. Foi implantado nas regiões 2, 5 e 7 devido às vulnerabilidades identificadas nestas regiões além de já ser desenvolvido o ASEMA nestes locais, favorecendo a realização da Jornada Ampliada do PETI (oficinas lúdico-pedagógicas em turno inverso ao da escola). Previa inicialmente a inclusão de 20 crianças e adolescentes. As famílias inseridas no Programa (por meio da inscrição no Cadastro Único[16], campo 270) recebiam bolsa do PETI no valor de R$ 25,00 por criança e/ou adolescentes inscritos e, também, recebiam o beneficio do Programa Bolsa Família (BF), sendo que, aos poucos, foram migrando para o BF ou ficando com a bolsa de maior valor.
Serviço Sentinela	Foi implementado, em 2005, com a elaboração de projeto formação para a rede.

Quadro 3 - Programas, Projetos e Serviços de Assistência Social no município de Cachoeirinha em 2005

Fonte: Material produzido pela autora com base Plano Plurianual 2006-2009 (Cachoeirinha) e dados empíricos

Segundo Relatório de Gestão 2006-2009, elaborado em outubro de 2005, dos benefícios fornecidos através do ASC para tratamento na área da saúde (vales transportes, passe livre, fraldas descartáveis, leite especial e orientação) 63,77% destinaram-se a pessoas que buscam benefícios que garantam seu acesso à política de saúde pública. Tal realidade não condiz apenas com o ano de 2005, mas já se expressava em anos anteriores. Cabe lembrar que, antes de 2001, a antiga Secretaria do Trabalho e Ação Social (STAS) disponibilizava serviço de ambulância aos usuários, sendo este repassado à Secretaria de Saúde entre 2001 e 2002.

Além dessa questão, segundo relatos de profissionais que atuaram na Assistência Social em meados da década de 90 a 2001, o principal serviço era o antigo Plantão Social, no qual se entendia que as assistentes sociais deveriam

[16] Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. O cadastro Único é um importante instrumento para a identificação das famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros. Este cadastro subsidia a implementação de políticas voltadas à população de baixa renda (PLANO PLURIANUAL, 2006, p. 50).

atender durante todo o dia e todos os dias, sem que houvesse uma organização de dias e horários ou mesmo outros projetos, programas ou serviços. Percebe-se, a partir dos dados apresentados, que houve significativa evolução em relação às demandas assumidas pela SMTCAS derivadas da Saúde, mas que, ainda, há o que avançar na medida em que ao atender demandas que seriam da política de Saúde a SMTCAS deixa de acolher importante contingente das demandas ligadas à sua área.

De um modo geral, nesse período, a Secretaria de Assistência Social passava por profundas reestruturações, necessitando remanejar profissionais dos seus setores, reorganizar os fluxos e redistribuir tarefas. A SMTCAS precisou contar com os todos os técnicos para a elaboração do Plano Plurianual referente aos anos de 2006 a 2009, já que tal atividade anteriormente cabia às coordenações, especialmente à técnica, juntamente com a secretária e, no momento da elaboração do Plano, uma profissional assumia duas funções, o cargo de secretária e de coordenadora técnica.

Essas mudanças são, aqui, apontadas por terem significativa influência nos Programas, Projetos e Serviços desenvolvidos pela SMTCAS, cujo reflexo ainda está presente atualmente. O ano de 2005 traz o nascimento do SUAS, porém, diante de tamanhas turbulências, tornou-se difícil iniciar o seu processo de implementação, embora o SUAS tenha sido apresentado às redes governamental e não governamental, bem como aos usuários da política em eventos como a Conferência Municipal de Assistência Social realizada em julho de 2005. Além de ser iniciada a elaboração do “Requerimento de Adesão do Pleito de Habilitação à gestão Básica” cujo teor comporta o Diagnóstico para a Implantação dos Centros de Referência de Assistência Social, e sua proposta de implantação a ser apresentado, posteriormente, ao CMAS.

Segundo a NOB/SUAS (2005), esta estabelece que o município habilitado em Gestão Básica deve promover ações de prevenção, responsabilizando-se pela realização de Programas, Projetos, Serviços e Benefícios assistenciais que preservem e estimulem os vínculos familiares e comunitários. Para tanto, deve cumprir requisitos fundamentais e assumir responsabilidades de acordo com o porte do Município.

No caso de Cachoeirinha, por ser de Grande Porte, deve implantar no mínimo quatro CRAS. Deve, inclusive, realizar diagnóstico das áreas de risco e de maior vulnerabilidade social, manter o CMAS, o COMDICA e o Conselho Tutelar efetivos,

contar com profissional de nível superior na Secretaria Executiva do CMAS, apresentar Plano de Inserção e acompanhamento de Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e possuir estrutura física adequada, ou seja, espaços para recepção, identificação, salas de atendimento reservadas para realizar encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários de Benefícios Eventuais e BPC. Para isto, a NOB determina que haja no mínimo, um profissional de Serviço Social em cada CRAS (NOB/SUAS, 2005).

Tendo encaminhado a habilitação e buscando cumprir os requisitos básicos, em Cachoeirinha continua correndo o processo de implementação do SUAS desde 2006. Naquele ano, novamente, houve mudança de gestores, alterando-se os cargos de secretário, coordenação geral e técnica, gerando mudanças em diversos serviços e projetos devido à necessidade de remanejo de profissionais de acordo com a necessidade do trabalho. Foi reativado o Departamento de Assistência Social (DEPAS), tendo como responsável duas profissionais do Serviço Social, uma coordenadora geral e outra técnica.

Conforme quadro a seguir, verificou-se algumas importantes alterações nos Serviços, Programas e Projetos desenvolvidos pela SMTCAS:

Projeto Integrado de Proteção à criança e ao Adolescente em Situação de Risco Social na Região Metropolitana - Rede de Proteção	Formação Integrada: Seminário do SUAS "Novas Bases para a Participação da Sociedade" realizado em Canoas. Realização de curso CPEFA. Curso de qualificação do centro de Referência Especializado de Assistência Social – rede gov. e não gov. - em parceria com Sociedade Espírita Francisco de Assis. Seminário Regional de Práticas Sociais. Rede Interligada: apesar de ter ocorrido capacitações com funcionários da SMTCAS, ainda estava lento o processo de inserção de dados no Sistema Informatizado. Construção Abrigo Residencial: em funcionamento; formação de Comitê Gestor, início do processo de cadastramento de crianças e adolescentes com deficiência no Município. Centro de Pesquisa Formação e Atendimento (CPEFA): em construção. Pesquisa "Os Perfis e o Mundo da Criança e do Adolescente em Situação de Rua": concluído. Sala de Recursos visuais para crianças e adolescentes: em funcionamento.

ASEMA	Troca de profissional do Serviço Social; ficou sem uma coordenadora pedagógica que seria responsável pela articulação com as escolas, assessoria aos educadores, organização dos passeios, eventos e apresentações em que as crianças e adolescentes realizavam em eventos das escolas, SMTCAS e demais oportunidades entendidas como importantes pelos mesmos. Também, não se contava mais com a psicóloga que assumiu outro serviço ligado à infância e adolescência.
Atendimento Familiar Governamental (AFAGO)	Não estava mais ativo.
Programa de Atenção Integral à Família	Planejamento para sua implantação.
Atendimento Social à Comunidade (ASC)	Permaneceu com o mesmo sistema de atendimentos, sendo ampliado para a região 5 que apresentava grande demanda para o serviço. Também, foi realizada a descentralização desse serviço para a Vila Betânia cuja realização se dava em sala cedida no Posto de Saúde Betânia. Este último ocorria bastante focalizado em liberações de passagens para acesso à Política de Saúde e atendia-se a um grande número de pessoas em curto espaço de tempo, não sendo possível oferecer um atendimento de qualidade.
Atendimento Jurídico à Comunidade AJUDC	Permaneceu ativo, sendo trocado o profissional responsável, além de alterações freqüentes em dias, horários e fluxo de atendimentos. Hora por ordem de chegada, hora e/ou com agendamentos.
Proconc	Ativo e aumentando crescentemente sua demanda. Necessitou ampliar o número de funcionários.
Centro de Convivência do Idoso	Continuou atendendo grupos de idosos e suas famílias. Registra-se que a Assistente Social responsável iniciou uma parceria com MP e intensificou o atendimento a essa demanda. Mudou-se a coordenação do equipamento.
Abrigo Residencial Amarelinha	Permaneceu no espaço físico alugado devido à impossibilidade de mudar para o Abrigo novo construído com recursos disponibilizados pelo BNDES, devido a problemas na construção.
Albergue Para Adultos em Situação de Rua	Permaneceu com o mesmo número de vagas e fluxo de atendimento. Foi trocada a profissional responsável, sendo que a coordenadora também assume o Serviço Social.

PETI	Ocorria em duas regiões (2 e 7). Contudo, foram encontradas dificuldades de adesão das famílias da região 2, passando, com o decorrer do ano, a existir somente na região 7. Pontua-se que o Programa não contava com uma coordenação direta, sendo que a coordenação do DEPAS orientava e assessorava a equipe responsável (duas assistentes sociais).
Serviço Sentinela	Foi implantado em janeiro de 2006. Projeto Técnico e Formação de Comitê Gestor. Realizou-se o curso "A violência sexual contra crianças e adolescentes", sendo convidada a rede sócio-assistencial governamental e não governamental, Juizado, MP, Guarda municipal, BM. **Equipe:** 1 assistente Social e coordenadora, 1 Psicóloga e 1 advogado.

Quadro 4 - Programas, Projetos e Serviços de Assistência Social no município de Cachoeirinha em 2006
Fonte: Material produzido pela autora com base Plano Plurianual 2006-2009 (Cachoeirinha)

Durante esse período, o município passou por significativo momento de apropriação do processo de gestão por alguns dos profissionais que assumiram importantes cargos de coordenação, gerando um "frear" das ações de implementação do SUAS. Apesar disso, planejava-se a implantação dos CRAS, procurando-se imóveis para alugar, já que não seria viável a construção desses espaços naquele momento. A SMTCAS enfrentou mais uma dificuldade, pois não havia previsto no Plano Plurianual e na LDO a criação dos CRAS e começou a receber recursos Federais do PAIF ainda naquele ano.

Tal fator se constituiu como mobilizador do processo de implementação e implantação dos CRAS, pois o Município não poderia permanecer recebendo o recurso Federal sem estar executando o PAIF, sob o risco de devolução do recurso. Diante disso, já se alterava a Proposta de Implantação aprovada pelo CMAS em novembro de 2005 e que previa a instalação do CRAS referente às regiões 1 e 2 na Associação de Moradores Carlos Wilkens, pois diante de negociações e levantamento de possibilidades legais, identificou-se que a idéia inicial seria improvável em termos de curto e médio prazo. Assim, buscaram-se outras possibilidades, entre elas o aluguel de imóvel adequado para o desenvolvimento das atividades do PAIF, seguindo as Normas estabelecidas pela NOB/SUAS.

Além do espaço físico para as regiões 1 e 2, também procurou-se imóvel para alugar nas regiões 3,4 e 7, não contrariando o plano inicial que não especificou o local de instalação deste CRAS. O Plano menciona que a antiga sede administrativa da SMTCAS (Flores da Cunha) atendia por intermédio do ASC, as comunidades das

referidas regiões. Os demais CRAS seriam localizados na região 5 em espaços próprios da prefeitura (Unidades de Assistência Social), sendo um deles já existente e o outro necessitaria ser construído. Este último foi pensado, segundo o Plano, para o Bairro Granja Esperança por ser distante da Vila Fátima que atende outro contingente populacional.

Apesar de parte da equipe técnica já ter esses conhecimentos relativos aos CRAS, foi buscando compreender o SUAS que um pequeno grupo foi formado, enquanto Comissão, para estudar e levar para a discussão com o grande grupo suas percepções acerca da implantação do Sistema em Cachoeirinha. Em 2006, foram realizadas apenas duas únicas reuniões, com o embasamento da NOB/SUAS, nas quais caminhos foram apontados para a melhor compreensão acerca do Sistema.

No ano de 2007, intensificou-se o processo de implementação e implantação do SUAS, já sendo possível visualizar sua materialização. Contudo, novamente incidiram alterações de diversas coordenações em distintos níveis, tanto no DEPAS quanto nos projetos e subprojetos da Rede de Proteção, Serviços e Programas que interferiram na forma com a qual se deu esse processo. O acontecimento que produziu efeitos mais amplos foi o desmonte do DEPAS, ou seja, ocorreu remanejo de profissionais responsáveis pelo Departamento, sendo um deles para outra Secretaria, e não foram preenchidos tais cargos de Coordenação. A SMTCAS ficou, portanto, sem Coordenação Técnica, cujo papel articulador entre as ações realizadas pela SMTCAS, bem como de assessoria aos profissionais e entidades não governamentais entre outros, prejudicou extremamente o processo de implantação dos CRAS. Tal atribuição passou a ser, ainda que incipiente, de responsabilidade da assessoria política do Secretário Municipal e da assistente social responsável por outro setor que permaneceu lotada na SMTCAS, acumulando, portanto duas funções.

Contudo, mesmo com as alterações referidas e, ainda, com a carência de profissionais de diversas áreas é possível observar o movimento de materialização do SUAS em 2007, conforme o quadro abaixo.

Projeto Integrado de Proteção à criança e ao Adolescente em Situação de Risco Social na Região Metropolitana - Rede de Proteção	Formação Integrada: realização de Seminário Regional. Rede Interligada: já se contava com alguns cadastros no Sistema Informatizado, mas ainda faltavam os registros dos atendimentos dos técnicos e das Conselheiras Tutelares. Também estava lento o processo de inserção de dados no Sistema Informatizado devido à dificuldade de mudanças em relação à inserção de novas tecnologias no cotidiano de trabalho. Construção Abrigo Residencial: em faze de aquisição de móveis e utensílios. Centro de Pesquisa Formação e Atendimento (CEPEFA): em funcionamento, cadastramento das crianças e adolescentes com deficiência no Município, mapeamento da rede e diagnóstico da realidade dos serviços ofertados a esse segmento. Pesquisa "Os Perfis e o Mundo da Criança e do Adolescente em Situação de Rua": concluído. Sala de Recursos visuais para crianças e adolescentes: em funcionamento.
ASEMA	Ligados aos CRAS, contando com as assistentes sociais coordenadoras destes equipamentos e responsáveis pelo Serviço Social de cada CRAS. Já contava com Coordenação Pedagógica cedida 20h semanais para a SMTCAS. Considerando o convênio com a Igreja Matriz – Paróquia São Vicente de Paulo a entidade é responsável pela contratação dos educadores, assistente administrativo e cozinheira, além da aquisição de materiais de consumo. Ressalta-se haver carência de profissional do Serviço Social para a avaliação de ingresso e desligamento das crianças e adolescentes, acompanhamento social às famílias ligadas ao Serviço e, considerando a ampliação do ASEMA para outras escolas, pondera-se quanto à sua qualidade.
Programa de Atenção Integral à Família	Região 5 e 8 - CRAS Herbert de Souza Betinho (local onde se desenvolve o ASEMA desde 2004); Região 5 - CRAS Vila Anair; Região 3,4 e 7 - CRAS Flores da Cunha (Antiga Sede da SMTCAS); Região 1,2 e 6 - CRAS Carlos Wilkens; Projeto Técnico do Município elaborado em 2007. Início de sua execução. A Região 6 (Betânia) passa a ser atendida pelo CRAS somente no final do mês de dezembro de 2007. Em períodos anteriores (2004 a 2007), quatro assistentes sociais desenvolveram o ASC por meio do Posto de Saúde da Betânia e, ainda no segundo semestre de 2007, as famílias daquela região foram atendidas pelo CRAS Flores da Cunha.
Atendimento Social à Comunidade (ASC)	O Serviço de Atendimento à Comunidade ainda ocupa centralidade, fazendo parte do PAIF do Município.Permanece como "porta de entrada" e conta com os mesmos benefícios emergenciais e continuados.
Atendimento Jurídico à Comunidade AJUDC	Manteve os atendimentos, buscando-se a sua descentralização para os CRAS. Porém, a descentralização não foi mantida, voltando a ocorrer os atendimentos no CRAS Flores da Cunha, localizado em região central ao lado da Prefeitura.

Proconc	Mantém os atendimentos, não apresentando mudanças significativas. Em 2007, a equipe técnica já murmura alguns questionamentos acerca da vinculação do Proconc com a Assistência Social, mas não se discute nada concretamente.
Centro de Convivência do Idoso	Este Centro de Convivência é transformado em CRAS, mas ainda está em processo de implementação, sendo identificadas as demandas da região, articulada a rede sócio-assistencial dialogada com os grupos de idoso e organizado o espaço físico.
Abrigo Residencial Amarelinha	Passou por grave crise de Recursos Humanos, contando com um contingente cada vez menor de educadores sociais, bem como se deu o desmonte da equipe técnica devido à falta de profissionais suficientes para todos os projetos, considerando-se a implantação dos CRAS e a manutenção dos Serviços de Proteção Especial de média e alta complexidade. O abrigo conta com uma assistente social, que também é coordenadora, e com os educadores sociais. Não dispõe de um administrativo(a), um psicólogo(a) e um(a) assistente social essenciais ao desenvolvimento do trabalho.
Albergue Para Adultos em Situação de Rua	Permaneceu com o mesmo número de vagas e profissionais. É importante frisar que a coordenação permanece acumulando esta função com o papel assistente social do Serviço.
PETI	Passa a contar, no segundo semestre de 2007, com uma coordenadora que divide-se entre o PETI e o Sentinela.
Serviço Sentinela	Elaboração do Projeto Técnico em março de 2007. Sofre alterações na constituição de sua equipe passando, no decorrer do ano, ainda no primeiro semestre, a contar com uma coordenadora (também assistente social do serviço) um assessor jurídico (o mesmo do AJUD-C) e uma psicóloga cedida da Secretaria Municipal de Educação e Pesquisa (SMEP) para atender cinco casos mais urgentes, semanalmente; reduzindo, assim, a equipe anteriormente formada. Foi realizado o Ciclo de Debates do Serviço Sentinela em encontros mensais que contavam com a participação da rede governamental e não governamental em seminários e grupos de discussão, sobre assuntos ligados às diversas expressões da violência contra a criança e o adolescente. Foram também, realizadas reuniões de um Comitê Gestor em formação. No segundo Semestre, a equipe muda novamente, passando a ser constituída por uma coordenadora (pedagoga), uma assistente social, assessor jurídico, uma psicóloga da Secretaria de Educação (cinco casos) e, ainda que mesmo afastada da equipe, permanecia atuante nos atendimentos individuais às vitimas de violência sexual (Psicóloga da Secretaria da Saúde). No final do segundo semestre de 2007, o Serviço Sentinela, juntamente com a Política de Saúde, já atendia em torno de 40 crianças e adolescentes e suas famílias.

Quadro 5 - Programas, Projetos e Serviços de Assistência Social no município de Cachoeirinha em 2007
Fonte: Produzido pela autora baseado no Plano Plurianual 2006-2009, Projetos Técnicos e dados empíricos

A partir do exposto pelo quadro nº 05 é possível tecer algumas considerações acerca do processo de materialização do SUAS até o ano de 2007 em Cachoeirinha.

Especialmente, durante o transcorrer desse período, se efetivaram importantes transformações nos espaços físicos, constituídos como palcos das ações em plenos processos de metamorfose.

Com todas as dificuldades de recursos humanos e materiais, além da progressiva e não linear apropriação dos gestores sobre o SUAS, é notável o esforço dos profissionais pela materialização deste Sistema, haja vista a implementação dos CRAS e a qualificação de alguns Serviços de Proteção especial de Média Complexidade e, até mesmo, de alta complexidade, no caso do Abrigo Residencial, que mantém suas atividades e argumentações devido à prioridade e, conseqüentemente, à qualidade do atendimento, mesmo com as dificuldades enfrentadas.

É relevante a Proteção Social Básica e, por conseguinte, a trajetória da implantação dos CRAS nesta dissertação e faz-se primordial sua aprofundada apresentação e análise, já neste capítulo. Neste sentido, é importante considerar algumas características de cada um destes Centros de Referência de Assistência Social.

Um item a ser ressaltado é a diferença entre a implantação de algo novo e a reestruturação de algo que já está sedimentado. O CRAS Herbert de Souza – Betinho, situado na região 5 e 8 já executava o ASEMA e o ASC antes de sua implantação; já tinha estabelecido seus fluxos de atendimento, sua rotina de trabalho, os papéis de cada servidor e mudá-los, se torna um grande desafio, mesmo com a existência da NOB/SUAS, NOB/SUAS-RH e o Projeto Técnico dos CRAS. Essas dificuldades são também sentidas por outros Municípios que vinham mantendo atendimentos às comunidades de forma regionalizada e descentralizada político-administrativamente, não se tratando apenas de um limite da cidade de Cachoeirinha, mas do próprio movimento de reordenamento que abarca resistências, disputas de poder, mudanças culturais históricas.

O CRAS Anair (também localizado na região 05) inclui-se nesse processo de reordenamento, pois pretende-se transformar um espaço de atendimento exclusivo à população idosa de Cachoeirinha em um CRAS. Isto estava previsto para a Granja Esperança, mas diante da impossibilidade de construção de nova Unidade de Assistência Social está estruturando-se no Centro de Convivência do Idoso, não abandonando a proposta de dois CRAS na região 5, previstos no requerimento de Adesão do Pleito de Habilitação à Gestão Básica. Contudo, enfrentam-se resistências, especialmente dos grupos de idosos que se vincularam àquele serviço.

Em matéria de recursos humanos, também, há precariedades, pois dispõe-se de uma assistente social que acumula o cargo de coordenadora, uma assistente administrativa, uma estagiária e uma auxiliar de serviços gerais. Diante de tais limitações o CRAS, bem como as atividades do PAIF ainda não foram implantados.

Quanto às regiões 3,4 e 7 não foi possível a locação de imóvel próximo às mesmas, sendo implantado o referente CRAS (nomeado Flores da Cunha) na antiga sede administrativa da SMTCAS, justamente por localizar-se nessa avenida. Para tanto, toda a parte administrativa da Secretaria foi transferida para outro prédio, ficando próximo ao PROCONC. Apesar da aparente e fácil mudança de espaços físicos as alterações estruturais e a efetiva implantação do PAIF ainda estão em processo, considerando-se o recente início do reordenamento. Assim, limitações aparentes na região 5 e 8 se fazem presentes, de forma muito semelhante, nas regiões 3, 4 e 7.

No entanto, o CRAS Carlos Wilkens, referenciado nas regiões 1,2 e que atualmente inclui a região 6 expressa outra realidade, a começar pela equipe técnica que dispõe de uma assistente social (ainda acumulando funções de coordenação e assistente social), uma psicóloga e auxiliar de serviços gerais do quadro de funcionários da Prefeitura, além de assistente administrativo (cc). É fundamental mencionar que existe um freqüente diálogo das técnicas junto aos gestores a fim de garantir a permanência da psicóloga exclusivamente para o CRAS, visando ao cumprimento da NOB/SUAS e NOB/SUAS - RH e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços prestados aos usuários, pois devido à carência de profissional dessa área em outros setores ocorre determinado “assédio” por parte dos gestores visando à assunção de outras atividades. Somado a isso, havia um incipiente atendimento à comunidade daquela região através do ASC em parceria com a rede local, o que não interferiu nas mudanças transcorridas. Não obstante, o PAIF está fluindo com a realização de grupo de acompanhamento às famílias inseridas no Programa Bolsa Família e Acolhida ao usuário, além de estar previsto a realização de cursos de geração de renda no CRAS. Também projeta-se o deslocamento de equipe à comunidade da região 6 para realização de grupos de acompanhamento a mulheres.

Não se pode deixar de referir que estes cursos estão previstos também para os demais CRAS, tendo sido divulgados, inclusive, em material produzido com recursos federais próprios para tal finalidade. Esse dado origina-se da divulgação do SUAS que se dá, principalmente, após o segundo semestre de 2007.

No primeiro semestre daquele ano, foi elaborado o Projeto Técnico dos CRAS

conforme solicitação dos gestores da SMTCAS. Não foi elaborado o projeto técnico do PAIF pelo entendimento da equipe, naquele momento, porque os dois projetos seriam extremamente semelhantes, pois um referiria o outro, e eis que o principal Programa dos CRAS é o PAIF. Elaborou-se o Projeto dos CRAS contendo as características gerais, fluxos e projetos a serem desenvolvidos de modo que se referissem a todos os quatro CRAS.

Durante o transcorrer do ano de 2007, foi ficando mais claro para a equipe profissional da SMTCAS o que se refere, então, à proteção Social Básica e à Especial; o que é média e alta complexidade e o que é também um CREAS. Tendo-se serviços de média e alta complexidade em franca execução no município, ocorreram algumas discussões entre a equipe, em geral, quanto à possibilidade de implantação de um CREAS. Levando em conta, a fase inicial de execução da Proteção Básica, as limitações em termos de recursos materiais e humanos, além do processo de apropriação não somente dos gestores da SMTCAS, das demais Secretarias e órgãos de governo do Município a respeito do SUAS, pensa-se que não é momento para se estruturar um CREAS.

Percebe-se a difícil priorização dos Serviços de Proteção Especial de média e alta complexidade, avaliando-se que, estando o Município habilitado em gestão básica, tais serviços, Programas e Projetos não são o foco das ações de Assistência Social. Entretanto, também deve-se destacar que serviços como o Abrigo Residencial Amarelinha e o Serviço Sentinela configuram medida de proteção à criança e ao adolescente, devendo ser estes prioridade absoluta, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente que em seu artigo 4º garante prioridade da primazia de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, prioridade na elaboração e na execução de políticas públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Apesar de grandes dificuldades para ampliar o quadro de funcionários efetivos, bem como a sua capacitação continuada, os serviços de alta e média complexidade foram executados pelos profissionais responsáveis, durante o ano de 2007, visando à garantia da qualidade mínima exigida e considerando-se as limitações estruturais, por meio de constantes diálogos com a coordenação geral e Secretário Municipal.

Diante disso, reconhece-se o fundamental empenho dos profissionais de diversas áreas para que o SUAS seja implantado de acordo com as determinações previstas em normas legais. Mesmo diante das limitações, ainda se vê

possibilidades latentes quanto à garantia dos direitos dos sujeitos usuários da política de Assistência Social. Tal política não é a única possibilidade de garantirem-se direitos ou de estabelecer-se a igualdade social, mas é preciso se ter claro que empenha esforços e cumpre importante papel nesse sentido.

3 O PERCURSO DE UMA CAÇADORA DE BORBOLETAS: ASPECTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO

> O caçador de borboletas precisa de diversos objetos, sem os quais nada consegue. Além de objetos, também lhe é fundamental obter informações sobre o habitat, os costumes (diurno, noturno) e tipos de espécies (MABILDE, 1896).

Este capítulo apresenta a pesquisa desenvolvida para este estudo, haja vista que o que Sistema Único de Assistência Social é alvo de aprofundamento dos conhecimentos teórico-prático acerca de seu conteúdo específico em todo o território nacional. Esta pesquisa aborda a implementação do SUAS em um município em particular, mas entende-se que a experiência de implementação e implantação do SUAS poderá ser utilizado por outros municípios que buscam a garantia da política de Assistência Social como direito social, a partir da socialização de conhecimentos que lhes possam embasar em suas experiências de implementação e implantação do Sistema.

Apresenta-se o problema de pesquisa, os objetivos e a metodologia. Posteriormente ao planejamento da pesquisa, é explicitada a forma como a mesma foi operacionalizada desde o seu encaminhamento ao Comitê de Ética em Pesquisa até a aproximação com as fontes de pesquisa. Por fim, apresenta-se a análise de conteúdo enquanto técnica utilizada para o tratamento dos dados coletados, cuja sistematização final consistirá a dissertação.

3.1 TRAÇANDO O PERCURSO: APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa delimitou como tema de estudo a implementação da política de

implantação do SUAS nesse município pelos gestores da política pública de Assistência Social e sociedade civil, a fim de contribuir com subsídios para o aprimoramento do processo de materialização do SUAS no local. Seus objetivos específicos são:

a) Verificar a concepção dos Gestores e da sociedade civil acerca da política de Assistência Social com o intuito de instigar a reflexão acerca do seu caráter de política pública de direito;
b) Analisar as formas de planejamentos realizados na gestão da política de Assistência Social para contribuir com subsídios para o seu aprimoramento;
c) Conhecer as estratégias e a articulação entre sociedade civil e o Estado para a efetivação do controle social na política de Assistência Social do município de Cachoeirinha com a finalidade de propor ações de fortalecimento da rede sócio-assistencial;
d) Avaliar a estrutura disponibilizada pelo município para efetivar a implementação do sistema em termos físicos, de RH e financeiros.

Com vistas, portanto, a atingir o objetivo geral desse estudo, foram estabelecidas as seguintes questões norteadoras:

a) Qual a concepção dos Gestores, dos conselheiros e do CMAS de política de Assistência Social? Para essa primeira questão elencou-se a categoria teórica ou central, a "**Política de Assistência Social**", já amplamente discorrida neste trabalho. Desta categoria, desdobram-se subcategorias: - **proteção social**, **universalização,** bem como eixos estruturantes do SUAS como a **descentralização político-administrativa, territorialização e matricialidade sócio-familiar**;
b) Como o município vem realizando o planejamento (diagnóstico, avaliação de programas, projetos e serviços, metas, orçamentos e financiamentos) para efetivar a gestão da política de Assistência Social? As categorias teóricas **Gestão** e **Planejamento** são aqui indispensáveis, considerando-se o momento histórico do processo de implementação do SUAS, no qual as ações estão em nível de planejamento para a sua materialização.
c) Como se desenvolvem as articulações entre sociedade civil e Estado para a efetivação do controle social da política de Assistência Social do município de Cachoeirinha a fim de garantir a proteção social básica e especial? O **Controle Social** foi estabelecido como a categoria teórica ou

central desta questão norteadora, considerando ter-se como sujeitos pesquisados os conselheiros do CMAS, visando iluminar a compreensão acerca do tema e sua significância neste estudo;

d) Quais as estratégias utilizadas pelo município para a capacitação dos profissionais, visando a implementação do SUAS numa perspectiva de transformação? A **Política de Recursos Humanos** também foi escolhida como categoria teórica por ser compreendida como fundamental à implementação e implantação do SUAS, bem como a realidade apresentada pelos sujeitos da pesquisa, fato que reforçou a escolha feita. Além disso, já no primeiro capítulo, foi apresentado como eixo estruturante do Sistema Único, assim como o Controle Social, estando, portanto, fundamentado e embasado teoricamente, facilitando a compreensão da análise apresentada. Portanto, as categorias que já foram trabalhadas no primeiro capítulo não o serão novamente e assim se deu por se tratarem de eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social, exigindo maior esclarecimento a respeito.

São, portanto, sujeitos da pesquisa os gestores e representantes do CMAS. Quanto aos sujeitos pesquisados, após a realização da banca de qualificação, optou-se pela exclusão os dados relativos aos usuários, pelo entendimento de que ampliariam demasiadamente o objeto de estudo sem que houvesse tempo hábil para tal investimento.

No que se refere às categorias empíricas ou emergentes do estudo, pode-se afirmar que foram cuidadosamente elencadas e cumprem o importante papel de expressar a percepção dos sujeitos pesquisados no que concerne ao processo de materialização do Sistema Único de Assistência Social. Surgem, portanto, as categorias empíricas **intersetorialidade** e **rede**, **equipe interdisciplinar** e, por fim, **democratização da informação**. Estas são advindas da sociedade civil e dos gestores da SMTCAS.

Identificadas tais categorias, expõem-se os conceitos constantes no título desta dissertação. Ao compreender-se melhor o significado dos conceitos de implantação e implementação, conforme o planejamento, pode-se avaliar a realidade da política de Assistência Social no município de Cachoeirinha em seus estágios de transformação. No decorrer deste estudo, notar-se-á que tanto a implementação quanto à implantação do SUAS, estas se fazem presentes, buscando-se clarear o processo e apontando caminhos para o seu aprimoramento. Implementar e implantar

são processos complementares e fazem parte do planejamento conforme esclarece Baptista (2007):

> Implementar significa tomar providências concretas para a realização de algo planejado. A fase de implementação pode ser considerada como a busca, formalização e incorporação de recursos humanos, físicos, financeiros e institucionais que viabilizem o projeto, bem como a instrumentalização jurídico-administrativa do planejamento. [...] a implantação é a operação, nos espaços e nos prasos determinados, das ações previstas no planejamento. É nessa fase que se dá a instalação e o início do funcionamento do empreendimento (BAPTISTA, 2000, p.103-105).

Implementar constitui estágio anterior à implantação. É a preparação para a execução do que foi planejado. Já, implantar é a materialização, compara-se à criação de raízes profundas que permitirão o fortalecimento, neste caso, da política de Assistência Social, mais especificamente do SUAS. Além disso, tendo em vista que o **processo de constituição** do SUAS não teve seu início somente em 2005, mas que tem ocorrido num crescimento constante desde períodos anteriores, avaliou-se, para a elaboração do problema de pesquisa, que tanto a implementação quanto à implantação estariam presentes em Cachoeirinha no decorrer do estudo, portanto, foram elaboradas as seguintes questões norteadoras e, paralelamente, estabelecido para cada uma delas as categorias explicativas da realidade, dissertadas a seguir:

As categorias teóricas são previamente elencadas e teoricamente elaboradas para elucidação dos conteúdos pretensamente estudados. Tais categorias espelham a substância da realidade estudada. Já, as categorias empíricas ou explicativas da realidade são aquelas que emergem do próprio conteúdo da pesquisa, necessitando de conceituação e teorização. Diferenciando-se pelo fato de que a primeira é previamente elencada para o estudo e a segunda emerge do estudo.

No que tange ao material empírico, extraído do processo de pesquisa, esse emergiu a partir da análise de conteúdo. Para tanto, a classificação das categorias se fizeram fundamentais, tanto quanto para a análise dos conteúdos teóricos.

Por fim, as categorias do Método são: **historicidade, totalidade e contradição**, que por sua vez, permeiam todo o trabalho por ser utilizado neste estudo o método dialético-crítico. Ressalta-se que o método científico é elucidativo no processo de investigação. Ele estabelece a transparência do percurso, sendo passível de repetição. Para esta pesquisa, o método dialético-crítico é entendido como aquele que vai ao encontro do objetivo a ser atingido. Em conformidade com

Richardson (1999), a dialética é um termo muito antigo, vindo da Grécia, cujo significado relaciona-se ao diálogo entre opiniões divergentes, opostas. Tal diálogo é estabelecido a partir de argumentações. Se pode afirmar que o método dialético-crítico é essencial no aprofundamento dos conhecimentos relativos aos fenômenos sociais, pois leva em consideração os múltiplos fatores condicionantes do contexto sócio-econômico e político-cultural, culminando com a **totalidade,** que é compreendida como um conjunto articulado de fatores, fundamental à compreensão do real. É mais do que a articulação de múltiplos fatores, é a sua interconexão, pois essa coesão dos múltiplos alterada o sentido do todo e da parte. É reconhecer o amplo no particular e reciprocamente o inverso. De fato, são o “macro” e o “micro” conectados, separados provisoriamente somente para fins didáticos, para melhor elucidá-los.

Além da totalidade, é parte integrante do método dialético-crítico a **historicidade.** Esta compreende a origem dos fatos e estes em movimento constante não são estanques, podendo, ao ser analisados, apresentar novas alternativas ao presente. Trata-se de ter a história como acionadora dos processos de desvendamento da compleição dos sujeitos, fenômenos e organizações, pois é através da história, compreendida a partir de eventos significativos e superando-se uma leitura meramente cronológica. Dessa forma, é possível verificar como sujeitos e fenômenos se constituem no transcorrer da história, em que conjunturas sociais, econômicas, políticas e simbólicos – conseqüentemente fenômenos objetivos e subjetivos. O reconhecimento do movimento também compõe a historicidade. É a compreensão de que tudo está em curso, em processo. É, portanto, imperioso ter-se a consciência da provisoriedade, até mesmo das estruturas, motivo pelo qual as conclusões se dão por totalizações provisórias.

Nessa diacronia, encontra-se a **contradição,** que é inerente ao próprio ser humano. Somos seres contraditórios e influímos no contexto social, portanto, tais contradições perpassam os processos de transformação da realidade estudada e possibilitam novas significações dessa mesma realidade. A contradição é a grande impulsionadora do movimento, já que ao negar-se uma dada realidade, um estado, uma etapa ou mesmo uma necessidade estimula-se, exatamente a reação oposta. Trata-se de um importante estímulo a superação, porque a contradição é algo intolerável que desencadeia, nos sujeitos, a tendência a tentar superá-la. Esta categoria é sinônimo de destruição e ao mesmo tempo continuidade. Um exemplo disso é a própria vida humana, pelo simples fato de que para morrer é preciso estar vivo, e ao viver a vida, esta está sendo consumida. Ao viver mais se aproxima do

tempo de morte, conforme exemplifica Lefebvre (1991). Como afirma Prates (2005), contradição e movimento são inerentes e essa unidade já implica em si a totalidade, isto é a dialética que se expressa na vida, lugar de onde a aprende-se, para voltar com seus elementos e tentar explicá-la, a partir dos sentidos provisórios dos sujeitos implicados nos processos, porque estes são históricos.

É importante apresentar uma das categorias teóricas, ainda velada até o momento, devido ao fato de não ser parte integrante, explicitamente, dos eixos estruturantes do SUAS. Entretanto, a gestão e o planejamento permeiam e entrelaçam todo o Sistema, no contexto administrativo. Conforme Prates (2006), pode-se administrar, conduzir, reger desde uma sociedade até a vida de um único indivíduo. Porém, esse processo pressupõe a tomada de decisões, a escolha de prioridades, as ações e as avaliações dessas ações.

> Podemos definir gestão como um processo que articula forma e conteúdo, pensamento e ação para conduzir investigações, ações ou organizações, visando a consecução de determinados fins, de acordo com o interesse de indivíduos, grupos, organizações ou classes (PRATES, 2006, p. 39).

Existem diferentes formas de gerir que são elencadas de acordo com o projeto ético-político e visão de homem e de mundo que se venha a ter. Alguns dos principais tipos de gestão são: a gestão concentradora e a gestão estratégica/participativa, assim definidas:

> A gestão centralizadora: aquela onde o poder decisório cabe à minoria, seja na figura de um dirigente, administrador, pesquisador. [...] A gestão estratégica/participativa: tem como base o homem sujeito, com igualdade de direitos para interferir em todas as etapas do processo em nível de decisão (PRATES, 2006, p. 39).

No que se refere ao conceito de planejamento este é um:

> [...] processo permanente e metódico de abordagem racional e científica das questões que se colocam no mundo social. [...] supõe ação contínua sobre um conjunto dinâmico de situações em um determinado contexto histórico (BAPTISTA, 2000, p. 13).

Em corroboração, GANDIM (1994), afirma que Planejamento vai além do “como fazer” engloba o “como, o quê, para quê e para quem” está sendo direcionada determinada ação. Apresentando a importância da leitura da realidade para um planejamento transformador.

> Para os que pensam transformadoramente, isto representa a recuperação da dialética entre ‘o dever ser’ e ‘o ser’, entre ‘o pensar’ e ‘o agir’, entre a teoria e a prática; para os superficiais, para quem a tensão e o conflito em vez de vida geram insegurança, é mais um modismo que levará a uma nova encruzilhada, que eles, de novo simplificarão. No campo do planejamento estratégico, pensar mais a realidade é promissor (GANDIM, 1994, p. 39).

Planejamento e gestão, segundo os autores apresentados podem ser considerados como conceitos intimamente relacionados, pois envolvem leitura de realidade para identificação de prioridades, ou seja, tomada de decisões. Tais decisões estão, portanto, vinculadas à visão de homem e de mundo com a qual se fará a leitura dos fatos e dados de realidade que, por vezes, definirá o tipo de gestão e planejamento a serem adotados.

Diante do exposto, para esta pesquisa, foram tomadas decisões relativas ao tipo de pesquisa, método e metodologia a ser utilizado. No seguimento, serão apresentados os primeiros passos, desde o planejamento até a execução do estudo.

3.2 SEGUINDO O TRAÇADO: OS PRIMEIROS PASSOS DO ESTUDO

Primeiramente, destaca-se neste ponto do trabalho, que assim como é estudado o processo de implementação do SUAS, também se constrói o processo para a construção desta dissertação. E por ser um processo dialético, não é linear. Ao contrário, é passível de transformações e apto à formulação de novas sínteses. A partir da realização da banca de qualificação ocorrida em janeiro de 2008, serão apresentados os primeiros passos deste estudo, ponderando as orientações realizadas pela referida banca.

Foi pensada a efetivação desta pesquisa no Município de Cachoeirinha, mais especificamente junto à Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social devido à ligação institucional da mestranda com o local em função da existência do vínculo empregatício com a Prefeitura Municipal, onde a autora atua como assistente social desde maio de 2003. Este fato possibilita o acesso a documentações pertinentes ao objeto de estudo, viabiliza o contato com profissionais e Conselho Municipal de Assistência Social, bem como favorece a contribuição teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política da autora para com os munícipes e profissionais que atuam nessa Política Pública.

Segundo Richardson (1999), a escolha do local da pesquisa é fundamental para estabelecer-se o critério de validez, ou seja, a capacidade de acessar as legítimas opiniões dos entrevistados. Afirma, o autor, que o processo de escolha deve ser acompanhado “por uma reflexão que inclui considerações tais como: facilidade de comunicação com os entrevistados, adequação dos meios de registro das informações [...]”. Diz, ainda, que não existem locais ideais, “mais um motivo, para a reflexão constante do pesquisador”.

O autor citado apresenta importantes exposições sobre pesquisas qualitativas. Não por acaso se apresenta aqui, pois esta é uma pesquisa de campo do tipo quanti-qualitativa orientada pelo método dialético-crítico. Este trata da inter-relação do fenômeno com a totalidade, busca apontar as contradições e leva em conta a historicidade do fenômeno no cotidiano dos sujeitos envolvidos.

Faz-se importante assinalar que a pesquisa a qualitativa foi escolhida por se tratar de um estudo que busca a compreensão dos significados, ações, valores e aspirações. Além disso, a pesquisa qualitativa permite-se utilizar de aspectos numéricos e estatísticos como dados pré-existentes fundamentais a compreensão do objeto de estudo.

Compreende-se ser importante destacar esse aspecto, pois o objeto de estudo envolve dados de financiamento da Política de Assistência Social. Além disso, são necessárias informações estatísticas complementares advindas de relatórios e planos que elucidam a compreensão acerca do tema em questão.

Busca-se a compreensão acerca do processo de implementação e implantação do SUAS no município, não sendo desmerecidos os dados fundamentalmente quantitativos. Procura-se estudar, essencialmente, o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social que o Município resguarda e compreender significados, concepções, contradições, aspirações com base em dados de realidade que podem ser quantitativos e/ou qualitativos. Segundo Minayo, o conjunto de dados quantitativos e qualitativos não se contrapõe, “ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (1998, p. 22).

A perspectiva dialético-crítica compreende o acúmulo de conhecimento, em que a transformação é parte integrante desse processo cumulativo. E a dimensão teórico-metodológica de pesquisa também está em contínuo aprimoramento, num movimento de devir constante. Dessa forma, a citação abaixo vem enfatizar a importância do enfoque quantitativo aliado ao qualitativo.

> O objeto, além da qualidade, tem a quantidade. Conhecer a quantidade de um objeto significa avançar no conhecimento do objeto. [...] A qualidade é expressa por um número. O quantitativo é característico dos fenômenos sociais também. [...] A quantidade e a qualidade estão unidas e são interdependentes (TRIVIÑOS,1990, p. 66-67).

A partir da elucidação da seleção do método e tipo de pesquisa pode-se estabelecer os sujeitos do estudo, bem como o conjunto de técnicas e instrumentos utilizados para a coleta dos dados. É utilizada uma amostra estratificada (MARCONI; LAKATOS, 2002) por adesão ao projeto entre gestores[17] da política de Assistência Social - SMTCAS, que assumiram a referida Secretaria no período de 2004 a 2007. Com a amostra estratificada, pretendeu-se evitar a identificação dos sujeitos pesquisados e garantir o rigor científico do estudo, haja vista a implicação da pesquisadora no processo.

Da mesma forma, se deu com o Conselho Municipal de Assistência Social, já que, apesar de se tratar de uma cidade de grande porte e por possuir 112.603[18] habitantes, conforme a NOB do SUAS, apresenta características de “cidade de interior” na qual as pessoas se conhecem e se reconhecem com facilidade.

Este estudo é iluminado pelo método dialético-crítico, cuja categoria historicidade que significa, entre outras coisas, o passado influindo diretamente no presente. Este presente é movimento de devir constante, podendo alterar o futuro; considerando-se que processo é, também, histórico, bem como que o termo implementação, segundo o planejamento estratégico/participativo, significa a organização de recursos materiais, humanos, físicos e financeiros para a viabilização e materialização de determinado planejamento, ou seja, vem antes da implantação; além de compreender-se que o SUAS não existe apenas a partir da elaboração da NOB/SUAS de 2005 e sim, que se trata de um processo de lutas coletivas, deliberado em 2003 em Conferência Nacional de Assistência Social, posteriormente a esse fato, foi elaborada nova PNAS em 2004, já apresentando preceitos do Sistema Único de Assistência Social e que, finam 20 aua

Além desse aspecto, é importante destacar o enfoque interventivo da pesquisa desde o momento da coleta de dados, proporcionando, dessa forma, ao sujeito pesquisado a reflexão sobre questões ainda impensadas ou pouco aprofundadas. Neste caso específico, os gestores se permitiram refletir sobre a relação existente entre a sua coordenação e ou gestão no processo de implementação do SUAS no município.

Sobre a coleta de dados, esta ocorreu, primeiramente, por meio de uma pesquisa bibliográfica ou documental - que consiste na coleta e compilação de informações disponíveis em fontes internas e externas, como por exemplo, livros e periódicos científicos, revistas, leis e normas operacionais. Por ser o SUAS um tema muito recente, nacionalmente, ainda existem poucas publicações a seu respeito, limitando o levantamento de dados pela documentação indireta (MARCONI; LAKATOS, 2002). Porém, não se exclui sua importância, já que existem, também, produções sobre a Política de Assistência Social, foco do estudo que pretendemos realizar.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS, a NOB RH, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano de Assistência Social são, partes integrantes, do estudo bibliográfico. No que se refere às fontes internas o Plano Municipal de implantação do SUAS, o Plano Pluri-anual (PPA) da SMTCAS - Cachoeirinha e os Relatórios Anuais de Gestão (estes últimos, referentes aos anos de 2004 a 2007), há que se destacar serem elas norteadoras constantes para o estudo desenvolvido. Tratam-se de documentos que permeiam todo o estudo, já que são elementos fundamentais e cujo teor explicita o processo de implementação e implantação do SUAS e a sua compreensão no município.

Entretanto, a referida pesquisa bibliográfica não se compara à análise documental, pois não tendo um roteiro específico não emite profundidade de análise, mas aponta para a compreensão da realidade estudada. Outrossim, os documentos supracitados não têm centralidade de análise, pois se almejou captar dos sujeitos envolvidos no processo de implementação e implantação do SUAS a sua compreensão e percepção acerca do mesmo.

Optou-se, então, pela aplicação de um questionário aos gestores da SMTCAS. Tal instrumento consiste num conjunto não limitado de perguntas que podem ser abertas e/ou fechadas e que permitem o conhecimento de vários temas em um único questionário, podendo ser aplicado a partir de contato direto, via

correio ou por e-mail. Outra vantagem importante deste instrumento é a possibilidade de aplicá-lo a várias pessoas simultaneamente (RICHARDSON, 1999).

A partir desse pensamento, elaborou-se um questionário com questões abertas e fechadas. Encaminhados via e-mail, possibilitaram atingir o maior número de gestores em espaço restrito de tempo, facilitando o processo de coleta de dados, já que alguns gestores encontravam-se atuando em outras áreas, e até mesmo, em outros municípios e estados. Essa foi, também, uma estratégia para não inibir o gestor, de forma que o mesmo pudesse responder às questões com maior liberdade, sem a presença do pesquisador. Além disso, há menor risco de identificação dos sujeitos e de distorção dos dados pela influência, até mesmo, pela presença do pesquisador.

Richardson (1999) afirma que se deve tomar cuidado com aspectos inibidores ao entrevistado como, por exemplo, a presença do seu empregador ou do cônjuge. Nesse caso, o questionário foi aplicado aos gestores da SMTCAS que assumiram cargos de confiança no período de 2004 até o ano de 2007. Tal fato envolve atravessamentos de ordem política partidária importante, exigindo da pesquisadora a atenção necessária à coleta ética, garantidora da lisura do estudo.

Tem-se o entendimento de que aos conselheiros do CMAS, incidiu a aplicação de questionário contendo questões abertas e fechadas, sendo este instrumento aplicado a partir de grupo focal. Para tanto, os membros do CMAS de gestões a partir de 2004 foram convidados para uma reunião na qual se deu a coleta de dados.

Quanto aos usuários da Política de Assistência Social a pesquisadora entendeu ser de extrema importância incluí-los neste estudo, uma vez que se almeja a participação dos sujeitos usuários nas políticas públicas e em sua fiscalização. Contudo, após a realização da banca de qualificação, em janeiro de 2008, foram alterados alguns pontos do estudo, que vieram a somar positivamente. Uma alteração importante foi a extração do conteúdo dos dados coletados junto aos usuários da política de Assistência Social por entender-se que, ao incluí-los, o objeto de pesquisa ficaria demasiadamente amplo para o mestrado, pois uma questão a ser considerada é a de que seria necessário garantir maior representatividade dessa categoria e, para isso não haveria tempo hábil. Aprende-se que a pesquisa exige a consideração dos fatores facilitadores e limitadores do estudo de modo a obterem-se, realisticamente, as condições mais favoráveis ao alcance dos objetivos propostos.

Retomando o instrumento de pesquisa, as perguntas abertas são adequadas ao questionário, pois, de acordo com Markoni e Lakatos, (2002, p. 101-102), facilitam o aprofundamento e a precisão da investigação. As questões fechadas, ainda segundo as autoras, possibilitam respostas objetivas e facilitam a tabulação dos dados, todavia limitam a resposta do sujeito pesquisado. Já, a técnica do grupo focal é importante para o aprofundamento do estudo, cuja pretensão é revelar as compreensões do grupo no que tange à materialização das políticas públicas, do trabalho em rede e acerca dos sujeitos usuários dessa rede.

Utilizou-se o grupo focal, e assim, se reuniu conselheiros de vários períodos de gestão, em um único encontro, com uma finalidade específica. A coleta foi individual, pois os sujeitos participantes responderam suas questões individualmente conforme a sua percepção, mas puderam esclarecer dúvidas em comum e oportunizou a troca de experiências e saberes.

Segundo Bauer e Gaskell (2002), o grupo focal pode ser pensado como um debate acessível, de fácil compreensão de todos os componentes do grupo no qual os assuntos em pauta são de interesse comum, racionais. As desigualdades de classe, nível de escolaridade, profissão, etc., entre os participantes não são consideradas ao ponto de prejudicar o estudo em desenvolvimento. No transcorrer do debate, incide a troca de pontos de vista, idéias e experiências, não privilegiando indivíduos particulares ou posições que possam vir a ocupar. O objetivo do grupo focal é o de avançar a partir da troca de idéias e percepções sendo estas mediadas pelo moderador visando à reação entre os participantes.

Neste sentido, foi realizado o grupo focal tendo-se como elemento disparador das reações do grupo o instrumento elaborado para a coleta de dados. É relevante apontar que antes mesmo da aplicação do questionário aos gestores e aos membros do conselho, cada instrumento de pesquisa foi submetido ao pré-teste que consiste na testagem dos mesmos. Essa etapa é condição fundamental ao sucesso da coleta de dados, uma vez que, através da testagem é possível identificar pontos a serem corrigidos antes das aplicações dos instrumentos.

No que se refere à socialização dos resultados, ocorrerá através de apresentações do relatório de pesquisa em seminários e capacitações municipais, nas comunidades em que existir CRAS e CREAS, além de elaboração de artigo. Socializar os resultados do estudo é um compromisso ético que deve ser seguido de maneira geral entre os pesquisadores, pois a pesquisa somente é relevante caso contribua com a compreensão e a transformação da realidade. Pesquisar é,

também, um ato transformador. E para isso, participar os resultados é mais que condição essencial trata-se de um dever profissional previsto no Código de Ética dos Assistentes Sociais em seu artigo 5º, alínea d, cujo teor dita que é obrigação do assistente social devolver os dados colhidos em pesquisas aos usuários, visando ao fortalecimento de seus interesses. Poder-se-ía dizer ainda, que se deve devolver os dados não somente aos usuários, mas à rede sócio-assistencial governamental e não governamental, bem como à sociedade em geral para que possam qualificar suas ações.

3.3 PERSEGUINDO BORBOLETAS: OS PRIMEIROS PASSOS PARA COLETA DE DADOS

Após ter o resultado positivo do Comitê de Ética em Pesquisa em junho de 2007, iniciou-se, já no mês de julho do mesmo ano, o processo de coleta dos materiais de pesquisa (TRIVIÑOS, 2006). A solicitação de documentos pertinentes ao desenvolvimento do estudo foi realizada por escrito à SMTCAS. Ao secretário dos conselhos ligados à SMTCAS, foram requeridos os decretos de nomeação dos conselheiros referentes ao período estudado.

Contudo, a solicitação não foi atendida prontamente, sendo necessária a apresentação de cópia da aprovação do Comitê de Ética na última semana do mês de julho/2007 para o recebimento dos documentos solicitados. Ainda, nesse mês, realizou-se o pré-teste que se caracteriza pela testagem ou experimentação dos instrumentos de pesquisa junto a sujeitos que apresentem as mesmas características daqueles que participarão da coleta de dados, tendo por objetivo "revisar e direcionar aspectos da investigação" (RICHARDSON, 1999, p. 202).

Para o questionário, o pré-teste foi realizado a partir de convite à colega de Mestrado, cuja atuação se dá em um CRAS de outro município, tendo esta, assim, conhecimento sobre o tema pesquisado. Quanto aos conselheiros, foi possível a testagem do formulário de pesquisa com a participação da conselheira do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA).

Visando cumprir o cronograma planejado, se fez urgente a aquisição dos decretos e o envio dos questionários aos gestores, fato que levou a pesquisadora a se dirigir diretamente à secretaria de Governo do município e requisitar cópia dos

documentos relativos ao CMAS. A partir disso, se iniciou a procura de telefones e endereços junto à secretaria dos conselhos ligados à SMTCAS e, posteriormente, o contato telefônico com aqueles já localizados. Concomitantemente, a Secretaria providenciou as cópias dos materiais e documentos já solicitados. Deu-se início, portanto, aos contatos telefônicos e agendamento do momento de participação do estudo. Foi agendada reunião para o dia 14 de agosto, às 16h30min, momento em que se deu a realização do grupo focal.

Foram convidados dez conselheiros, entretanto, não houve o comparecimento de nenhum dos convidados. Com isso, novamente, houve o contato telefônico e envio de e-mail's convidando a todos, cujos telefones e/ou endereços foram localizados, para sexta-feira dia 17 de agosto às 14h, diferentemente da idéia inicial que seria de apenas um encontro com os conselheiros. Foram convidadas 22 pessoas ao todo, tendo comparecido apenas cinco.

Para a realização do Grupo Focal, foi elaborado um instrumento de coleta de dados contendo perguntas abertas e fechadas. Trata-se de questionário aplicado em momento grupal, porém respondido individualmente. A

UuCú2B08_UnC:xxUlC0ú2xJ4s 8zzú2U-C8ú8ú3Bz2UcoC:ú3_JxxU C:0ú2xJ4JUpC:çú3_JxxUlC0ú2xJ4sxUxC2z

públicos destinados para o ano de 2007. Sendo, então, necessário o contato telefônico com os conselheiros ausentes e convidá-los a participar da pesquisa. Já, no mês de novembro, dois conselheiros e mais um usuário aceitaram fazer parte da pesquisa.

Isso posto, cabe apresentar uma citação de Trivinõs que trata da flexibilidade necessária ao pesquisador. Principalmente em se tratando de pesquisa qualitativa, já que a coleta de dados deve acompanhar o processo no qual o fenômeno se estabelece.

> A flexibilidade para conduzir o processo da pesquisa deve ser um requisito essencial da mentalidade do investigador. Isto não significa ausência de informação ampla sobre o assunto que estuda; pelo contrário, este conhecimento aprofundado do fenômeno, precisamente, lhe permitirá ampla visão do tópico e movimento intelectual adequada às circunstâncias que se apresentam (TRIVIÑOS, 2006, p. 140).

O processo de coleta de material da pesquisa foi "arrastado" até o mês de novembro/2007 com dois principais objetivos: o primeiro deles se refere à qualidade das informações fornecidas, pois para identificar o processo de implementação e implantação do SUAS se fez imprescindível a participação de conselheiros de todos os anos estudados ou o mais próximo disso; o segundo motivo foi o cuidado de resguardar o sigilo e, por conseguinte, evitar a identificação dos sujeitos da pesquisa.

Concomitante a essa coleta de dados com os conselheiros, estavam sendo enviados, aos gestores, os questionários e os Termos de Consentimentos Informados e Esclarecidos. Para alguns deles, foi necessária a entrega dos instrumentos de pesquisa por duas vezes, pois uns não conseguiam abrir o arquivo no computador, outros perderam e outros, ainda não os tinham respondido e não os salvaram, necessitando refazê-lo. Tais acontecimentos ensejam considerar o momento conturbado no qual estão mergulhados os gestores da SMTCAS, bem como questionar o nível de compreensão e valorização acerca da pesquisa desenvolvida.

É pertinente destacar que esta é uma etapa longa e reveses são comuns de acontecer, razão pela qual se deve resguardar maior tempo para a coleta de dados. A pesquisa requer compromisso ético, aprofundamento de conceitos, cientificidade em todas as etapas do processo e, para tanto, é fundamental que seja previsto tempo hábil para sua execução. Aprende-se com a experiência, mas é possível marcar o caminho percorrido a fim de que outros pesquisadores possam reconhecê-lo, evitando perder-se durante o seu percurso.

3.3.1 A coleta junto aos conselheiros do CMAS

A reunião ocorreu em 17 de agosto de 2007. O momento foi planejado com cuidado para o melhor andamento do processo de coleta de dados. A sala estava reservada, as cópias dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido, assim como a dos questionários, superavam o número de convidados. Não menos importante, foi a elaboração de uma pequena mensagem para cada participante, o oferecimento de elementos simples que visavam proporcionar um clima agradável, no que diz respeito à sala de reuniões.

Os participantes foram chegando, gradativamente, e acomodando-se em seus

Social no Município e refletiram sobre o papel do CMAS. Foi dito por um deles que a participação das entidades ainda é restrita, sendo sempre os mesmos que se fazem efetivamente presentes.

Outro, ainda, falou sobre suas dúvidas quanto ao Programa Bolsa Família e sua efetividade, questionando a pesquisadora quanto ao seu ponto de vista. Coube à pesquisadora apenas o esclarecimento quanto ao Programa e seu funcionamento no Município, visto que opiniões poderiam influenciar as respostas dos participantes.

Esse processo de coleta de dados levou, aproximadamente, quatro horas, devido à sua complexidade e ao nível aprofundado de reflexão, além do desejo dos participantes em permanecer naquele debate. A realização do grupo focal mesclou a aplicação do questionário com o debate entre o grupo, proporcionando a troca de experiências, esclarecimentos quanto aos Programas e Projetos de Assistência Social, bem como do papel do conselheiro e sua importância no processo democrático de gestão.

3.4 A ANÁLISE COMO PROCESSO DE DESVENDAMENTO

O processo de análise dos dados é o momento crucial da pesquisa, no qual são desvelados os resultados do estudo e cujos frutos são iluminados pela teoria que norteou todas as fases do estudo por hora apresentado. A análise dos dados selecionada foi a de conteúdo temática para os dados qualitativos e a freqüencial para os quantitativos, mais adequados ao tipo de pesquisa quanti-qualitativa com enfoque qualitativo.

Sendo assim, privilegia as categorias vinculadas ao método dialético-crítico como totalidade, contradição e historicidade. À luz dessas primeiras, ainda foram utilizadas as seguintes categorias vinculadas ao objeto de estudo: Política de Assistência Social que incorpora as sub-categorias proteção social, matricialidade sócio-familiar e Territorialização; planejamento e gestão, vigilância e controle social e política de recursos humanos.

As categorias empíricas advindas, portanto, das respostas dos sujeitos são: universalidade, intersetorialidade, informação. Freqüencialmente, foram as que mais se destacaram entre as respostas dos sujeitos participantes da pesquisa.

Segundo Prates, baseada em Bardin (1998), o método de análise de

conteúdo consiste em “um conjunto de técnicas para análise da comunicação” presentes em documentos. O objetivo é o de compreender “criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, os significados explícitos ou ocultos da comunicação”, pretendendo ir além da simples descrição para a “interpretação do conteúdo das comunicações”. Não diferentemente dessa lógica, Richardson conceitua:

> Pela sua natureza científica a análise de conteúdo deve ser eficaz, rigorosa e precisa. Trata-se de compreender melhor um discurso, aprofundar suas características (gramaticais, fonológicas, cognitivas, ideológicas, etc.) e extrair os momentos mais importantes (RICHARDSON, 1999, p. 224).

Triviños (2006) apresenta o método de análise de conteúdo e seu desenvolvimento histórico. Segundo o autor esse método surgiu, primitivamente, com tentativas de interpretações dos livros sagrados. Progrediu durante os séculos XVII e XIX na Suécia e França, respectivamente.

> A maturidade do método em relação a seu emprego e a sua fundamentação, podemos dizer, foi elaborada através dos pontos de vista de Berelson e Lazarfeldt, em 1948, quando esses autores publicaram uma obra sobre análise de conteúdo, estabelecendo, entre outras coisas, as regras e os princípios de análise (TRIVIÑOS, 2006, p. 159).

Ainda, o autor refere-se à obra de Bardin sobre análise de conteúdo no ano de 1977 como “verdadeiramente notável” e segue as “suas colocações e descrições do método”. Dessa forma, pode-se inferir que os dois autores compartilham do entendimento de que o método de análise de conteúdo é compatível à pesquisa qualitativa, pois é adequado ao aprofundamento dos significados da comunicação, atitudes, crenças, concepções.

Segundo Prates e Couto, com base em Bardin (1998), o produto da coleta de dados é analisado a partir de categorias pré-determinadas e pode ser desenvolvida em etapas de forma a se aproximar gradativamente do conteúdo da comunicação. Primeiramente, através da pré-análise em que incide uma leitura superficial do material cuja intenção é organizar e delinear o prosseguir da análise. Posteriormente, ocorre a descrição analítica, ou seja, um estudo aprofundado do conteúdo até chegarmos à interpretação inferencial que trata da interpretação propriamente dita, bem como da explicação e articulação dos conteúdos ou resultados da análise com as inferências e contextualizações teóricas.

3.4.1 As etapas da pré-análise e descrição analítica

A pré-análise é a fase de escolha e organização dos dados ou materiais de pesquisa, ou seja, “é, simplesmente a organização do material” (TRIVIÑOS, 2006, p. 161), bem como a leitura de todo o material ou leitura flutuante. Nesse contexto, após a escolha dos documentos a serem utilizados, bem como dos instrumentos de coleta de dados, partiu-se para a aplicação destes e a cada retorno dos questionários ou aplicação dos formulários fazia-se a leitura do material.

Para organizá-los, foram separadas as perguntas dos gestores e postas em grupos as respostas correspondentes. Não diferentemente, se deu com os conselheiros, sendo suas respostas reunidas conforme as perguntas. Dessa forma tornou-se possível uma melhor visualização dos conteúdos a serem analisados. Parte integrante desta etapa é a descrição analítica. Esta ocorreu após o agrupamento das respostas e sua codificação, sendo concretizada, primeiramente, a partir de uma síntese preliminar, considerando-se que:

> [...] a descrição analítica, a segunda fase do método de análise de conteúdo, começa já na pré-análise, mas nesta etapa, especificamente, o material de documentos que constitui o corpus é submetido a um estudo aprofundado, orientado este, em princípio, pelas hipóteses e referências teóricos. Os procedimentos como a codificação, a classificação e a categorização são básicos nesta instância do estudo (TRIVIÑOS, 2006, p. 161).

Tal categorização explicitada pelo autor foi desempenhada, gradualmente, após a sistematização em um movimento dialético, não linear. A cada síntese transformada em descrição analítica, foi se construindo os “mapas de análise de categorias”, assim denominados pela pesquisadora. Nestes, as frases dos gestores, conselheiros e usuários foram novamente separadas e codificadas, buscando-se identificar as categorias do método, as teóricas e as empíricas.

Faz-se importante salientar que as categorias do método não se apresentam, necessariamente, de forma explícita nas respostas. Elas estão, muitas vezes, implícitas e perpassam todo o estudo; as categorias teóricas são aquelas, previamente definidas para orientar a pesquisa e, por fim, as empíricas se apresentam durante o processo de análise, surgindo das expressões dos sujeitos. Mesmo não tendo sido planejadas, as categorias empíricas não devem ser

ignoradas, pois expressam um prisma da realidade apresentada pelo sujeito pesquisado.

A pré-análise e a descrição analítica revelaram, mais claramente, as etapas a serem desenvolvidas posteriormente, configurando-se como um momento que marcou o princípio da materialização dos resultados da pesquisa e da análise inferencial. Desde a etapa da pré-análise, foi possível o vislumbramento da construção desta dissertação.

4 A EMERGÊNCIA DO VÔO DA BORBOLETA: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CACHOEIRINHA

A metáfora do vôo da borboleta expressa, neste contexto, o processo de transformação da Política de Assistência Social em Cachoeirinha a partir da materialização do SUAS. É a partir da pesquisa realizada que são compreendidas questões pertinentes à implementação e à implantação do Sistema Único de Assistência Social no município.

Fundamentais no desvendar dessa transformação são os sujeitos que constituem e dão vida ao estudo aqui apresentado. Gestores e Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social participaram da pesquisa desprovidos de defesas, expondo suas idéias, conceitos e percepções acerca da Assistência Social.

Ainda muito novo, nacionalmente em processo de implementação e implantação, o SUAS gera expectativas, dúvidas e esperanças de uma política garantidora de direitos sociais básicos e universais. Apresenta-se assim, neste capítulo, o início de uma caminhada em direção do Sistema Único de Assistência Social com a participação de sujeitos atuantes nessa política.

É propício destacar que os retornos dos questionários enviados via e-mail foram em número suficiente à sua análise e garantia da qualidade do estudo, sendo possível com isso, entre outros fatores, apresentar o movimento de transformação na política de Assistência Social de Cachoeirinha. Quanto à coleta, junto aos conselheiros, pode-se reafirmar sua importância ao estudo para clarear as percepções e reflexões quanto ao tema.

Também, com a utilização dos mapas de análise foram identificadas as categorias teóricas, do método e empíricas, o que possibilitou descortinar significados, valores e concepções acerca da Política de Assistência Social. É, nesse capítulo, que se revelam os movimentos, as conquistas, os entraves e a superação de dificuldades enfrentadas pelo município de Cachoeirinha.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Para obter-se um perfil dos Conselheiros do CMAS e gestores da SMTCAS, foram elaboradas algumas questões pertinentes nos instrumentos de pesquisa, respeitando-se as diferenças inerentes a cada grupo de sujeitos pesquisados, ou seja, as características dos conselheiros deveriam ser respeitadas em suas particularidades assim como os gestores (Apêndice, B e C respectivamente). A estes últimos for questionado sexo, idade e tempo de gestão, formação, experiências anteriores na Política de Assistência Social. Já, aos conselheiros perguntou-se sexo, idade, e representação (governamental, não governamental sócio-assistencial, usuários da política de assistência social, associação de bairro, cooperativa, sindicato ou outra - Qual).

É fundamental destacar que todos os sujeitos da pesquisa autorizaram a utilização dos dados através da assinatura do Termo de Consentimento Informado e Esclarecido (Apêndice, A). Quanto aos conselheiros e secretários dos conselhos, pode-se afirmar que 22 pessoas foram convidadas de um total de 32 sujeitos, sendo que 10 conselheiros não foram localizados. Ao todo, nove de vinte e dois sujeitos convidados participaram da pesquisa representando 41% da totalidade de sujeitos convidados.

Dos nove sujeitos da pesquisa, participantes do CMAS (dois homens e sete mulheres com idades entre 32 e 54 anos; mais especificamente, cinco pessoas com idade entre 24 e 35 anos e duas entre 48 e 54 anos), quatro mulheres não responderam sobre suas idades. No que se refere à representação, cinco pertencem a instituições não governamentais e quatro a instituições governamentais.

Em relação à escolaridade dos participantes do CMAS, foi possível constatar que grande número dos sujeitos da pesquisa possui ensino fundamental completo, somando o número de quatro sujeitos com esse grau de escolaridade; duas têm o ensino médio completo e três pessoas concluíram o ensino superior. É importante sinalizar que as três pessoas que possuem ensino superior são representantes governamentais.

Quanto aos gestores, foram convidados 23 profissionais para participarem da pesquisa. Destes, onze responderam o questionário enviado por e-mail, correspondendo a um percentual de 33,33% (composto por dois homens e nove mulheres); seis com idade entre 40 e 50 anos, sendo que quatro gestores possuem idades entre 26 e 35 anos e um acima de 60 (quatro são assistentes sociais, dois

são formados em Letras), destes um já possui formação em psicopedagogia e os demais em pedagogia. A maioria possui formação superior, com exceção de um gestor que está em processo de formação no curso de pedagogia, ou seja, cinco gestores são ligados a área da educação; dois são de outras áreas de formação; três já possuem Pós-Graduação e especializações.

Quanto ao tempo de gestão, quatro gestores mencionaram ter assumido cargos de coordenação por até sete meses, cinco deles referiram ter permanecido no cargo no período e dez a doze meses e dois afirmaram ter estado no cargo pelo período de dois a quatro anos.

Uma observação importante é a de que um dos gestores manifestou ter sido gestor por tempo inferior ao já assumido na SMTCAS, desconsiderando o período no qual esteve em cargo de gestão diferente daquele mencionado por ele no instrumento de pesquisa. Isso pode refletir o fato de que alguns gestores assumiram cargos diferentes em períodos diferentes na Secretaria, podendo ter sido considerado apenas um desses cargos pelo gestor em questão. Para ilustrar essa realidade é possível afirmar que 45,45% (cinco) dos gestores que participaram da pesquisa, assumiram mais de um cargo de coordenador/gestor na SMTCAS, formal ou informalmente.

Existe uma confusão entre alguns gestores quanto à Política de Assistência Social, pois quatro deles referem ter tido experiências em outras políticas como a de habitação, órgãos de Proteção à infância e juventude e Serviços e Projetos de instituições não governamentais e filantrópicas mencionadas como sendo Políticas de Assistência Social.

Três não mencionam que experiências tiveram, referindo somente ao tempo de experiência nessa Política, sendo citados os períodos de 15 e 27 anos. Um gestor não respondeu ou não possui experiências anteriores na política de Assistência Social.

Em síntese, trata-se de um conjunto de sujeitos que na sua totalidade possuem diferenças a serem consideradas para os objetivos desta pesquisa. Em cada grupo específico, também, se percebe características heterogêneas, de escolaridade e representatividade, experiências na política de Assistência Social e papéis que ocupam em determinados espaços. É possível observar que, no caso do CMAS, os representantes governamentais são aqueles que possuem maior nível de escolaridade, fato que pode representar disparidades de compreensão acerca das questões deliberadas nos espaços dos CMAS. Como afirma Dagnino (2002), o imperativo de capacitação técnica específica (em termos de orçamentos, planilhas, projetos) tem se

revelado um desafio significativo para a sociedade civil por ser, também, condição necessária para a participação efetiva e pelas suas implicações práticas.

A apresentação dos dados que emergiram da pesquisa empírica realizada com sujeitos da pesquisa serão apresentados no seguimento deste capítulo. Ressalta-se que os dados serão analisados conforme a análise temática, respeitando a ordem já estabelecida.

4.2 A CONCEPÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A concepção é o primeiro aspecto a se tratar neste estudo, pois a percepção (visão, concepção que se tem de “algo”) é a condição essencial para entender-se como “algo” se manifesta, materializa. As ações não são anteriores ao campo do pensamento; primeiramente, formula-se uma idéia sobre o que se vê, o naturalmente manifesto, para posteriormente formular-se nova apreensão dos fatos e, assim, manifestá-los novamente sob novas formas. Essa práxis é constituinte de processos transformadores.

Partindo daí, aos gestores e conselheiros do CMAS foi questionado quanto às suas concepções acerca dessa Política. Também, aos conselheiros, indagou-se sobre o entendimento de Política de Assistência Social, ocorrendo da mesma forma com os gestores.

Quanto à concepção de política de Assistência Social, todos os 11 gestores referiram se tratar de uma “Política”. Quatro de onze (4 de 11) enfatizaram ser uma “Política Pública” e entender ser de direito do cidadão e dever do Estado, como se pode observar na resposta do seguinte gestor: “É uma Política Pública de competência e responsabilidade do Estado e direito dos cidadãos e cidadãs” (Gestor representado pelo questionário 3).[19]

Dois de onze (2 de 11) afirmaram, ainda, que a Política Pública de Assistência Social tem a finalidade de assegurar ou de garantir o atendimento às necessidades básicas, ou seja na maioria das resposta, detém-se que a Assistência Social é uma Política Pública que visa à garantia de necessidades sociais básicas, assim definida:

[19] Manteve-se a grafia original das respostas, conforme consta nos questionários.

> É uma política pública integrante do Sistema de Seguridade Social de responsabilidade do Estado, destinada a garantir o atendimento às necessidades básicas a todos os cidadãos e cidadã (Gestor representado pelo questionário 3).

Em relação á visão dos conselheiros quanto ao tema, sete de nove (07 de 09) compreendem a política de Assistência Social sob a perspectiva do direito. Para ilustrar tal afirmação, são apresentados alguns fragmentos representativos de respostas de conselheiros:

> Não ser assistencialista. Não ser trampolim político (Conselheiro representado pelo questionário nº 3).

> Rede de serviços, na área da Assistência Social garantido pela LOAS (Conselheiro representado pelo questionário nº 4).

> Garantir os direitos básicos dos cidadãos em todos os lugares (Conselheiro representado pelo questionário nº 7).

As expressões citadas acima, “Não ser assistencialista”, conforme apresentado pelo conselheiro (questionário nº3), “Assistência como direito garantido pela LOAS” (questionário nº4) e “enquanto garantia de direitos básicos a todos os cidadãos” (questionário nº 7), afirmam a concepção dessa política enquanto direitos e a superação de uma visão assistencialista e clientelista por parte desses sujeitos. Essa constatação é asseguradora da existência de sujeitos conscientes dos direitos relativos à Assistência Social, participando efetivamente de seus assuntos por intermédio do CMAS em Cachoeirinha.

A política de Assistência Social é sim direito do cidadão e dever do Estado enquanto parte integrante da Seguridade Social, assegurada pela Constituição Federal de 1988 e promulgada pela LOAS, em 1993, com a sua aprovação. No seu artigo primeiro, a LOAS já estabelece:

> Art. 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, à Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (COLETÂNEA DE LEIS, 2000, p. 34).

A LOAS também tem como princípio a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas

públicas" (COLETÂNEA DE LEIS, 2000, p. 35). Isto posto, é possível identificar que dois gestores entendem que a Política de Assistência Social é voltada às famílias em situação de vulnerabilidade social, em situação de risco social. Dessa forma, entende-se que estes possuem a mesma compreensão de universalidade da Política proposta pelo SUAS, como é explicitado pelo gestor representado pelo instrumento seis:

> Assistência Social é uma Política voltada para o atendimento das famílias/população em situação de vulnerabilidade social e risco social, fragilizadas na sua função primordial de garantir proteção, segurança e sociabilização aos seus membros (Gestor representado pelo questionário nº 6).

Tal afirmação vem ao encontro do PNAS de 2004, onde está posto que são usuários da Política de Assistência Social:

> [...] cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precário ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem apresentar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 33).

Nesse contexto, o Sistema Único de Saúde, em sua extensa trajetória, possui maior amplitude ao tratar do seu público usuário. Para tanto, o SUS já está em sua sexta NOB (NOB-SUS 01/91 Resolução Nº 258/1991 /INAMPS; NOB-SUS 01/92 Portaria Nº 234/1992/MS; NOB-SUS 01/93 Portaria Nº 545/1993/MS; NOB-SUS 01/96 Portaria Nº 1.742/1996/MS; NOAS-SUS 01/01 Portaria Nº 95/2001/MS; NOAS-SUS 01/02 Portaria Nº 373/2002/MS) e aperfeiçoou-se paulatinamente no decurso de lutas coletivas, adotando recentemente o formato de Pacto, em substituição as NOB (PT. MS nº 399, janeiro de 2006).

Entretanto, a Assistência possui suas especificidades e condicionantes historicamente construídos. Atualmente, apesar de sua abrangência, a Assistência Social é considerada universal para aqueles que dela necessitarem, especificando quem realmente são esses indivíduos e sujeitos. A compreensão de universalidade parte de um processo de construção que, ao longo da história, tende a evoluir também no que tange aos direitos relativos à Assistência Social.

Esse passado de ações focalizadas e destinadas a pequenas parcelas da população, através de programas seletivos e excludentes, ainda apresenta-se na concepção de alguns conselheiros acerca da política de Assistência Social. Em relação aos conselheiros do CMAS, em quatro respostas, fica explícita a idéia de promoção do mínimo e/ou até mesmo do básico para a população de baixa renda, vulnerabilizada economicamente. Isso pode ser observado neste fragmento de resposta referente à questão:

> A Política de Assistência Social é um programa do município de Cachoeirinha de que a Assistência às pessoas carentes (Conselheiro representado pelo questionário nº 5).

> Entendo por melhoria para as pessoas que estão precisando do governo. Pessoas com baixa renda (Conselheiro representado pelo questionário nº 6).

Todavia, não se configura como unânime tal entendimento. Entre os conselheiros, existe também a compreensão de Assistência social como um direito de todos que dela necessitarem, não sendo exclusivo a pessoas em vulnerabilidade sócio-econômica. Um conselheiro reforça a idéia de universalidade, destacando a diferença de classe social. “Um direito de todo o cidadão independente de classe social” (Conselheiro representado pelo questionário nº 9).

Cabe salientar, no entanto, que a visão construída pela sociedade é um produto histórico e cultural reproduzido na sociedade ao longo dos anos. Faz-se, portanto, fundamental a evolução cultural, política e social da concepção de Assistência Social enquanto assistencialista e clientelista para o real entendimento de que não está vinculada, única e exclusivamente, à pobreza e que para o pobre pode-se destinar o mínimo. Pensando nisso é que foi deliberado, em Conferência Nacional de Assistência Social no ano de 2003, pelo SUAS:

> [...] a decisão coletiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção fundado na cidadania e abandono às idéias tutelares e subalternas que (sub) identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis, discriminando-os do reconhecimento de (((LOPES, 2006, p. 80)

Apesar da noção de direito, constante na maioria das respostas dos sujeitos pesquisados, um gestor não deixa clara sua concepção de Assistência Social, respondendo a questão da seguinte forma: “É uma política que vê a realidade, avalia

esta realidade e age sobre esta questão" (Gestor representado pelo questionário nº 7).

Essa resposta poderia ser interpretada, aparentemente, como pouco aprofundamento na compreensão da política ou mesmo refletir uma noção empirista. No entanto, pode-se considerar que destaca o planejamento como importante elemento constituinte dessa política. Ainda, é importante observar que planejar é uma das atribuições dos gestores, bem como se trata de um dos elementos fundamentais aos componentes dessa política, não sendo o único. Portanto, não fica claro o entendimento acerca da concepção de Assistência Social para este gestor.

Quanto ao CMAS, foi destacada por dois conselheiros a importância do planejamento para a política de Assistência Social conforme é apresentado abaixo:

> [...] Que os gestores realmente conheçam a realidade e as demandas de todo o município (Fragmento da resposta do conselheiro representado pelo instrumento nº 3).

> Pesquisa, administração, planejamento, supervisão e gestão de políticas, programas e serviços sociais (Fragmento da resposta do conselheiro representado pelo instrumento nº 11).

A categoria teórica planejamento merece destaque nesse tema, já que é apresentado aqui pela necessidade dos próprios sujeitos pesquisados. Cabe ressaltar, também, que os sujeitos acima mencionados expressam ser o monitoramento essencial à Política de Assistência Social.

É trazido à tona pelos conselheiros a importância do diagnóstico para a execução da política. Ainda, é referida a supervisão, podendo ser compreendida enquanto monitoramento dos programas, serviços e projetos de Assistência Social, tanto das entidades não governamentais quanto das ações governamentais.

O Monitoramento compõe a avaliação de políticas sociais, sendo mais focalizado e direto; menos amplo e complexo. Segundo Silva (2001), a avaliação trata-se de um instrumento de planejamento e gestão que consiste em "atribuir valor a algo". É uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, dirigida; visa identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes de um programa (2001, p. 47); a avaliação "pode se constituir em um instrumento eficaz para o controle social das políticas sociais" (SILVA, 2001, p. 49).

Outro aspecto a ser destacado é a utilização da expressão "amenizar as desigualdades sociais" (gestor representado pelo questionário nº 9), o que destaca o

caráter conformador que compõe a política. Também, demonstra a contradição expressa pela visão de uma sociedade que vive num sistema capitalista, na qual não se pretende enfrentar as desigualdades, mas amenizá-las, mantendo a reprodução do modo de vida capitalista e excludente, mesmo trabalhando-se em uma política que visa o acesso igualitário aos direitos sociais.

Além desse sujeito pesquisado, um conselheiro do CMAS também expressa a compreensão de que a Assistência Social seria uma política voltada à melhoria do atendimento às necessidades da população, como é possível observar em sua resposta:

> Promover ações para combater as necessidades de uma parcela da sociedade, visando melhorar ou ter o mínimo de atendimento às necessidades básicas da comunidade no município (Conselheiro representado pelo questionário nº 8).

Arraigado em nossa história está o caráter conformador e conservador da política de Assistência Social, cuja matriz é contraditória à visão de uma sociedade mais justa e igualitária, condicionando, ainda nos dias de hoje, a concepção que muitos possuem acerca desta política. Conquistas por direitos sociais vêm, ao longo do tempo, construindo alicerces que embasam a materialidade de um Sistema Único de Assistência Social em meio a confrontos constantes entre uma parcela da sociedade que acredita na conservação de um sistema capitalista e neoliberal expressa através da amenização do abismo que separa ricos (de direitos) de miseráveis (de direitos), e outra que compreende as resistências enquanto expressões das lutas por direitos, cuja insistência constitui o caminho para a transformação da realidade em que se vive.

Um conselheiro entende que a política de Assistência Social é “um Programa do município” (Fragmento da resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 5), não existindo o entendimento do que seja a Política de Assistência Social ou um equívoco da mesma. Compete salientar que é responsabilidade do Estado promover a capacitação continuada aos membros dos conselhos de direitos para que os mesmos elevem condições de compreender e deliberar assuntos pertinentes às suas competências.

A política de Assistência Social concebida enquanto direito de todo o cidadão é muito recente para a sociedade e Estado. Historicamente, compreendida como de competência das igrejas, posteriormente das Primeiras Damas e, até mesmo, como um

gasto excessivo para os cofres públicos a política não é, propriamente, uma prioridade nos orçamentos públicos. Dessa forma, incumbe aos gestores da política de Assistência Social uma grande disponibilidade para cortar “gastos” e focalizar suas ações.

Apesar dos escassos recursos destinados à Política de Assistência Social, os profissionais buscam alternativas de garantir os direitos sociais dos cidadãos. Muito além de ser uma alternativa diante da realidade sócio-econômica brasileira, é papel fundamental desta política tencionar a rede sócio-assistencial, distinguindo, conseqüentemente, os papéis de cada uma delas a fim de estabelecer a intersetorialidade entre as políticas públicas governamentais e não governamentais.

Em relação à categoria empírica intersetorialidade, foi identificado que sete de onze gestores deixam clara esta dimensão, explicitando a importância da rede. Como pode ser observado nas respostas que se seguem:

> É uma Política Pública, não contributiva, realizada através de um conjunto de ações da iniciativa pública e da sociedade, a fim de garantir as necessidades sociais básicas (Gestor representado pelo questionário nº 1).

> Uma Política ampla e complexa de Direito do cidadão e de Dever do Estado, compreendendo o atendimento e a magnitude das políticas públicas na área da Saúde, Educação, Habitação, Cultura, Assistência, etc. (Gestor representado pelo questionário nº 2).

Acerca da compreensão dos gestores a respeito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, ainda e conforme a questão norteadora e o objetivo que tratam da concepção de Política de Assistência Social, foram realizados questionamentos que espelhassem a compreensão sobre o Sistema. Para os gestores, fez-se a seguinte pergunta: Qual a sua compreensão a respeito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS? E para os conselheiros, foi incluído no instrumento de pesquisa o questionamento que permitiu leitura e orientação da pesquisadora, sendo o seguinte: O que entende sobre o SUAS?

Por intermédio das respostas obtidas, pode-se considerar que é apreendido pelos gestores, de modo geral, como um Sistema regulador e organizador da Política de Assistência Social em todo o território Nacional, unificando as ações, assim explicitado por oito gestores representados pelos fragmentos de respostas abaixo:

> Constitui um sistema para regulação e organização das ações sócio-assistenciais, referenciados na política de assistência social (Gestor representado pelo questionário nº 1).

> Entendo que o Sistema Único de Assistência Social - SUAS - deverá regular em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios e ações de assistência social [...] (Gestor representado pelo questionário nº 4).

É oportuno esclarecer que o SUAS normatiza o comando único com a devida cooperação entre União, Estados e Municípios e Distrito Federal. Logo, constitui uma importante estratégia para efetivar a Assistência Social enquanto uma política federativa, enfrentando as disparidades no que concerne à capacidade de gestão, a questões fiscais, à diferenças regionais e de recursos para o enfrentamento às novas roupagens da questão social pelos entes federados (NOB/SUAS, 2005).

Aparece, de forma clara, em quatro respostas dos gestores de um total de onze (4 de 11), a responsabilidade das três esferas de Governo e a definição da hierarquia no que tange às responsabilidades de cada esfera pelo SUAS. Contudo, apenas um dos gestores não deixa explícita a União como co-responsável pela gestão do SUAS, assim constatado pelo fragmento de resposta desse gestor: “[...] a nível interestadual e intermunicipal no âmbito da gestão” (Gestor representado pelo questionário nº 11).

Quanto à categoria teórica territorialização, um gestor aponta este como um dos eixos estruturantes do SUAS e facilitador do acesso dos usuários à política de Assistência Social através dos CRAS, devendo este eixo ser basilar, também, para a constituição da Rede de Proteção Especializada, explicitado pelo mesmo a seguir:

> Faço uma crítica à proposta de organização dos serviços conforme o SUAS, pois entendo que não só os serviços de proteção básica, mas também os de proteção especial deveriam, também, ser elaborados a partir do conceito de territorialização, [...] (Gestor representado pelo questionário nº 11).

Acerca da crítica apresentada pelo gestor acima, é possível destacar do Guia de Orientação nº 1 do CREAS que devem ser observadas as demandas de cada território também no que se refere à implementação do CREAS, além de serem estudados os níveis de incidência das violações de direitos para o desenvolvimento dos serviços de proteção especial, conforme exposto abaixo:

> Para a garantia da qualidade dos serviços prestados é fundamental o planejamento da implementação e do funcionamento do serviço, o que supõe, dentro de outros procedimentos: elaboração de diagnósticos socioterritoriais da incidência e complexidade das situações de violações de direitos; identificação da retaguarda de serviço(s) de proteção social de alta complexidade e da proteção básica e da rede de serviços; previsão dos recursos necessários; articulação e vínculos interinstitucionais (incluindo o sistema de garantia de direitos); garantia de condições técnico-operacionais; capacitação dos profissionais; definição dos fluxos, competências e procedimentos, além da incorporação de formas de gestão participativa, com o envolvimento de profissionais, usuários, parceiros, etc. (MDS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, Guia de Orientação nº 1, 2005, p. 9).

Portanto, conforme o documento supracitado, os CREAS destinados à proteção especial de média complexidade são organizados, também, a partir da perspectiva da territorialização; perspectiva esta que vai além da oferta de serviços da Assistência Social nas regiões. Para um município do porte de Cachoeirinha, pondera-se a real necessidade da implantação de mais de um CREAS, visto que o município ainda necessita realizar o diagnóstico atualizado das demandas relativas à proteção especial, bem como devido à sua extensão e população, eis que o referido documento assim orienta:

> Conforme as características locais e as especificidades das demandas, é facultado aos municípios ofertar os serviços do CREAS de forma descentralizada em seu território, desde que articulado à rede de proteção básica e especial e sob coordenação do órgão responsável pelo comando da política de assistência social (MDS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, Guia de Orientação nº 1, 2005, p. 17).

Couto (2006) refere ser a territorialização elemento "articulador do sistema" cujos objetivos consistem na oferta abrangente de serviços de Assistência Social à população, a partir da proximidade dos mesmos aos sujeitos usuários, localizando tais serviços nas regiões de maior incidência de vulnerabilidades sociais e riscos. Dessa forma, o trabalho intersetorial articulado dará "visibilidade às demandas na constante interlocução com toda a cidade, recompondo a disputa pela riqueza socialmente produzida" (COUTO, 2006, p. 34).

Cabe salientar, neste momento, que os serviços, Programas e Projetos do CREAS podem ser ofertados também através de consórcios[20] e convênios com instituições não governamentais. Lembrando, sempre, que é responsabilidade do

[20] "O Consórcio Público surge como uma opção para a otimização de recursos humanos e financeiros, com o objetivo de atentar às demandas regionais e não como uma forma de desresponsabilização do município" (NOB/SUAS, 2005, p. 97).

Estado a execução da política.

Foram referidas pelos demais gestores a territorialização e a descentralização político administrativa, esta última enquanto rompimento com a fragmentação entre as esferas de governo como pontos positivos do SUAS. Um gestor de um total de onze (1 de 11), apesar de expressar esse entendimento de que o SUAS é um sistema descentralizado articulado às demais políticas públicas, refere-se ao SUAS como um Serviço.

Esse gestor demonstra, também, um entendimento no qual a regionalização do atendimento é um meio para a materialização da descentralização político-administrativa. Porém, sabe-se que à descentralização político-administrativa não se limita a regionalização do atendimento, mas inclui a gestão compartilhada entre as três esferas de governo, privilegiando os municípios no que concerne à formulação da política.

Segundo a NOB/SUAS (2005, p. 129), pode-se definir descentralização político-administrativa como a união de municípios, estados e Distrito Federal que possuem autonomia fiscal e administrativa "com compartilhamento de poderes nos seus respectivos territórios". Pressupõe, portanto, o partilhar de responsabilidades entre as três esferas de governo. Enquanto a LOAS - Lei nº 8.742/93, aponta para a participação não somente das três esferas de governo na composição do sistema descentralizado e participativo, mas também da população através de organizações representativas da sociedade civil na formulação e controle das políticas e ações.

A categoria teórica Proteção social que é hierarquizada, foi apresentada pelos gestores em seus dois níveis; proteção básica e especial, sendo referida por três deles enquanto objetivo ou finalidade do SUAS. Os níveis de proteção social podem ser entendidos como uma importante direção à garantia dos direitos sociais, atuando diretamente na prevenção, por meio da proteção social básica; e no provimento de atenções sócio-assistenciais a famílias e indivíduos que tenham seus direitos sociais ameaçados e/ou violados por meio através da proteção social especializada.

Outro aspecto importante a ser mencionado é a reflexão de um gestor sobre essa organização do SUAS em Redes de Proteção Básica e Especial de Média e Alta Complexidade, não com o enfoque de um objetivo do SUAS, mas aponta as diferenças intrínsecas a cada serviço, tendo uma perspectiva crítica quanto à necessidade de atentar-se ao eixo territorialização para a rede de Proteção especializada tanto quanto

para a rede de Proteção básica. Observa ainda, grande demanda para proteção especial prioridade em que se dá a proteção básica no município. Leia-se:

> [...] Sugere uma ação interdisciplinar em níveis de gestão básica e plena, com serviços de caráter também básico e especializado de baixa, alta e média complexidade. Entendo que esta classificação permite o apontamento das diferenças que irão constituir cada serviço desde as áreas a partir das quais realizar-se-ão as intervenções até o espaço físico (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 5).

Constata-se que a reflexão sobre modalidades de execução e financiamento da política, pouco foi abordada entre as respostas dos gestores, sendo que somente dois deles trataram do assunto, conforme se observa nas seguintes respostas:

> [...] destinados através do fundos de Assistência Social e acompanhadas pelos conselhos em suas devidas esferas (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 3).

> [...] sejam prestados diretamente pelo poder público ou através de convênios (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 9).

Além da reflexão acerca de recursos, surgem nas respostas acima duas questões importantes a serem destacadas, sendo uma delas a primazia do Estado na condução da política, manifestada no fragmento de resposta do questionário nº 9. Mas também pode ser observada tal afirmação nos questionários 3 e 4 (abaixo), considerando-se que público não significa, necessariamente, ser governamental, pois outros três (03 de 11) gestores referem-se à política de Assistência Social como sendo pública. Tal primazia é expressada nas seguintes respostas:

> O SUAS pode ser definido como um sistema nacional de regulação da política da Assistência Social, ou seja, define as competências dos entes das esferas de governo (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 3).

> A implantação do SUAS como Sistema Único supõe unir para garantir o rompimento com a fragmentação programática, entre as esferas de governo e ações por categorias e segmentos sociais (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 4).

Ainda, é possível mencionar que está expressa nas respostas membros do CMAS, participantes da pesquisa, a criação dos CRAS e CREAS como norteadores

da forma como os municípios devem pensar nos seus munícipes, ou seja, existe a noção de que há uma Normatização que garante a condução da Política de maneira que vá ao encontro das reais necessidades dos usuários. Estes Centros de Referência possuem o papel de articular as ações da política de Assistência Social nos municípios, garantindo a primazia do Estado na condução da política. Tal noção é assim expressa:

> A criação dos CRAS e CREAS estarão norteando a forma como os municípios devem pensar nos seus munícipes. Vem para garantir que os gestores dos órgãos públicos tenham que dar continuidade aos projetos da Assistência Social e não transformá-los ou acabar com eles a sua revelia (Fragmento da resposta do Conselheiro representado pelo questionário nº 7).
> Vem como forma de organizar e definir os níveis de necessidades e atendimentos a população usuária. Apresenta-se nos dois níveis: Média Complexidade; objetivando a prevenção de situações de risco social tais como pobreza, ausência de renda, de acesso aos serviços, etc.../ Proteção Social especial; usuário em situação de risco pessoal e social, tais como: Abandono, maus tratos (físico e psicológico), abuso, situação de rua, trabalho infantil, etc (Fragmento da resposta do Conselheiro representado pelo questionário nº 11).

A segunda questão, que aparece na resposta do gestor representado pelo questionário nº 3, é o controle social, quando o mesmo trata dos fundos destinados à Assistência Social. O gestor refere-se à atuação dos conselhos acerca do acompanhamento, entendido como deliberação e fiscalização da utilização dos recursos públicos, nas três esferas de governo (Nacional, Estadual e Municipal). Enquanto que nas respostas dos participantes do CMAS, foi identificada explicitamente a categoria controle social em apenas uma delas, expressa na articulação entre governo e sociedade civil. Assim foi compreendida, pois se entende que controle social não se dá exclusivamente através dos conselhos, mas possui outros vieses, “sua efetividade depende da associação de outras formas e forças políticas capazes de potencializar-lhes a ação” (RAICHELIS, 2005, p. 132). Eis a resposta acerca do tema:

> O Sistema Único de Assistência Social é uma ferramenta que vem regular os vínculos junto aos benefícios, programas e projetos de Assistência Social. Seu critério é universal e se articula com a sociedade civil (Conselheiro representado pelo questionário nº 11).

A articulação com a sociedade civil, intermediada pelas mais variadas formas (como reuniões, assembléias, eventos, conferências), possibilita condições e instrumentalização dos sujeitos para a efetiva participação acerca dos assuntos de

interesse público referentes às políticas públicas governamentais. Trata-se de condição fundamental à prática dos conselhos de direitos e não excludente da importância da existência dos mesmos (RAICHELIS, 2005).

Quatro de nove (4 de 9) sujeitos pesquisados (CMAS) expressam sua compreensão acerca do SUAS numa perspectiva de política pública de direitos. A maioria aponta como um sistema que, mesmo sendo novo e estando em fase de implementação, é positivo para o município, assim manifestada:

> Como um Sistema de Atendimento Igualitário disponibilizado na rede da Política Social que normatiza os serviços para os cidadãos de direitos (Fragmento da resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 4)

> Unificação do atendimento em todo o território nacional. (Atendimento de Assistência Social) (Fragmento da resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 9).

> SUAS - um novo modelo de gestão, dividido em alguns níveis, como: proteção social básica e especial. Muito se parece com o SUS – Sistema Único de saúde, com princípios de universalização dos direitos. [...] viabilizando a LOAS (Fragmento da resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 10).

> [...] Vem operacionalizar a lei orgânica de Assistência Social (Fragmento da resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 11).

Aparece ainda, como pôde ser observado no questionário nº 9, como um sistema que possibilita a unificação do atendimento da Política Pública de Assistência Social em todo o território nacional, bem como a continuidade de projetos, inibindo o favorecimento de interesses privados, como é apontado a seguir, pelo mesmo conselheiro:

> Vem para garantir que os gestores dos órgãos públicos tenham que dar continuidade aos projetos da Assistência Social e não transformá-los ou acabar com eles a sua revelia (Fragmento da resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 9).

Novamente, é trazida à tona a universalização dos direitos, agora pelos conselheiros do CMAS, comparando-se o SUAS ao SUS, o que não poderia ser diferente, já que o SUAS é elaborado nos moldes do SUS. A descentralização e territorialização foram apontadas como fatores importantes à ampliação do atendimento e à proximidade da Assistência Social das comunidades que dela

necessitam. Fator marcante, pois pode refletir o momento atual de implementação dos CRAS nas regiões e, conseqüentemente, o fortalecimento das relações já anteriormente estabelecidas entre a SMTCAS e a rede governamental e não governamental, vindo ao encontro desta resposta:

> O sistema que abrange um maior número de usuários no município. Com a descentralização no atendimento e colocando-o mais próximos das comunidades menos favorecidas e as que realmente precisam de Assistência (Resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 8).

Tais resultados remetem à questão norteadora deste estudo no que tange ao planejamento para a efetivação da implementação do SUAS, isto na medida em que as ações dos gestores acerca do tema se faz fundamental ao estudo em questão. A implementação e implantação do Sistema Único de Assistência Social passam, inevitavelmente, pelo planejamento e gestão da política, por isso mesmo elencado nesta dissertação como categoria e, mais, como um tema a ser desmembrado profundamente.

Em síntese e de um modo geral, os gestores apresentam a concepção da Assistência Social conforme está posto na PNAS e SUAS, ou seja, como direito do cidadão e dever do Estado. Quanto aos integrantes do CMAS, nota-se a mesma concepção em mais da metade deles e, ainda, é possível identificar certa cobrança para que o Estado realmente se responsabilize pela Assistência Social, expressando um contraponto ao apresentado pelos gestores.

Levando em consideração terem, os dois grupos de sujeitos pesquisados, características e papéis diferentes, porém complementares, identifica-se que ambos apontam a importância do planejamento para a gestão da política de Assistência

interesse público tal como o é esta política.

Ainda aparece o caráter conformador da política arraigado culturalmente, mas que não expressam o pensamento da maioria dos sujeitos. Ressalta-se que o momento histórico de materialização do SUAS, no município, está muito vinculado à implantação dos CRAS, sendo visíveis as categorias teóricas Proteção Social e Territorialidade, intensamente articuladas e, por vezes, é possível notar certo reducionismo desta última, ainda percebida enquanto descentralização do atendimento nas comunidades, mesmo tendo sido expressado, por grande número de gestores, a categoria empírica intersetorialidade como fundamental ao desenvolvimento das ações pertinentes à Assistência Social.

4.3 O PLANEJAMENTO PARA EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

> O planejamento também faz parte da vida animal, pois a borboleta escolhe cuidadosamente onde colocar seus ovos, devendo ter presente alguns critérios como o tipo de folha e espécie para que ao saírem dos minúsculos ovinhos, as pequenas lagartas se alimentem imediatamente daquela espécie de folhas que as acolheu até o seu nascimento (TINOCO, 2008).

Algumas pessoas entendem que o tema planejamento, no processo de implementação e implantação do SUAS, inclui o diagnóstico, a avaliação de programas, projetos e serviços, as metas, os orçamentos e financiamentos para a efetivação da gestão da política de Assistência Social. A análise deste tema se dá a partir da identificação das categorias teóricas previamente elencadas e, no decorrer da análise, incluem-se as categorias empíricas a serem apresentadas posteriormente como resultados emergentes do estudo.

Primeiramente, a categoria temática “Política de Recursos Humanos” é apresentada pelos gestores, sendo destacadas pelos mesmos suas ações nesse campo durante suas gestões, conforme está posto nos questionários que responderam. Dessa forma, cabe destacar as ações no âmbito de ampliação e qualificação do quadro profissional.

Nesse contexto, foram apresentadas três ações no âmbito da capacitação profissional e busca pela complementação do quadro de pessoal, conforme a NOB-SUAS/RH, por um dos gestores pesquisados, já no período de implantação de alguns

CRAS. Cabe destacar, porém, que o quadro de pessoal na SMTCAS varia conforme a época, existindo, conforme apresentado em capítulo anterior, freqüente rotatividade de profissionais nesta secretaria como pode-se observar na resposta do gestor:

> Argumentação para aumento do quadro de pessoal (técnico e administrativo), através de nomeação com fundamentação na NOB-RH/SUAS (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 2).

A Política de Recursos Humanos do SUAS é suficientemente clara em sua normatização. Para tanto, foi elaborada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/SUAS - RH), o Guia de Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS/Guia de Orientação nº 1 (1ª Versão). Nesses documentos, constam as equipes mínimas necessárias à implementação e implantação do SUAS, tanto na gestão inicial quanto na básica e na plena. Contudo, a escassez de profissionais nos quadros de pessoal das prefeituras municipais, mais especificamente aquelas da GRANPAL, com as quais a pesquisadora tem freqüente contato, é uma constante. Eis um fato que pode acarretar lentidão e prejuízos na qualidade do processo de implementação e implantação do Sistema, constatado por um dos gestores a seguir:

> Argumentava com os gestores a importância da qualidade do atendimento dos profissionais do quadro, trazendo como fundamentação a NOB-RH/SUAS. Ou seja, existe falta de pessoal tanto de nível administrativo como de nível superior para dar conta da demanda e do grande número de pessoas usuárias desta secretaria. Os administrativos são, em sua maioria, pessoas contratadas pelos políticos (vereadores, vice-prefeito, prefeito) ou indicados por alguns líderes comunitários, envolvidos na Política Partidária de interesse do administrador governamental (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 2).

Tal afirmação, quanto ao preenchimento das vagas, está relacionada aos profissionais não concursados que possuem Cargo em Comissão, sendo vinculados a partidos políticos. Existe, portanto, a preocupação desse gestor, em relação à continuidade das ações, bem como a qualidade das mesmas. Apresenta a sua leitura quanto à forma como se dá o entendimento dos demais gestores na atualidade em relação à política pública de Assistência Social, compreendendo-a enquanto “Política do favoritismo” expressa na conduta de preenchimento das vagas da SMTCAS. Além disso, observa-se nessa resposta a preocupação com o

atravessamento de interesses partidários na gestão da política pública.

Quanto ao planejamento, foi constatado que oito de onze (8 de 11) gestores apontam ter realizado e/ou realizar ações em nível de planejamento. Três, por meio de reuniões técnicas participativas e debates, sendo entendidas tais reuniões como um instrumento de planejamento.

> Reuniões periódicas com o propósito de organização das ações das redes básicas e especializada (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 5)
>
> Planejamento e encaminhamento das ações através de equipe interdisciplinar (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 6)
>
> No período de minha gestão, os debates ainda eram no sentido de criação e formatação do SUAS, porém em âmbito municipal, debatia-se e implementava-se a descentralização do acesso ao serviço social. [...] eu participava dos projetos e demais atribuições da Secretaria, que já eram analisadas de forma democrática com técnicos(as) e coordenadores(as) do qual eu fazia parte e contribuía (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 9).

Outro gestor, também, trata dos espaços de reuniões como instrumentos importantes de planejamento e articulação com a rede. Neste sentido, foi realizado um levantamento das reuniões técnicas ocorridas entre o período estudado, sendo identificado que entre 2004 e 2005 esses fóruns se davam semanalmente. Já, em 2006, passam a ocorrer quinzenalmente e registra-se que nos meses de setembro e novembro a SMTCAS não realiza reuniões técnicas, documentadas em ata. No ano de 2007, entre os meses de outubro a dezembro tais reuniões são realizadas mensalmente, conforme livro Ata.

Percebe-se, portanto, a redução desses espaços como instrumentos de gestão. Entretanto, não foram investigados quanto aos demais espaços de reuniões como as reuniões de coordenação e reuniões gerais. Estas últimas, com todos os trabalhadores (ou setores) lotados na SMTCAS, sendo estes do quadro ou não.

Através da categoria do método historicidade, é possível analisar o processo não linear de construção do conhecimento acerca do SUAS em seus múltiplos momentos e movimentos. Assim, para ilustrá-los, é explicitada pelo gestor a elaboração de projeto piloto de descentralização do atendimento de um serviço de proteção especial de alta complexidade, de forma que os sujeitos fossem atendidos pelas equipes técnicas dos quatro CRAS previstos para o Município. Tal projeto objetivava:

> [...] seguir o princípio da descentralização também na proteção especial, de forma a permitir o atendimento com profissionais de referência das comunidades e famílias, pois o mesmo profissional que atendesse uma determinada família no ASEMA, em caso de situação de abrigagem envolvendo esta família estaria mais apropriado de suas questões, bem como com vínculo estabelecido, tornando mais efetivo o seu trabalho (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 10).

No entanto, o referido projeto piloto não obteve o sucesso esperado por diversas razões, sendo analisadas algumas delas, pelo próprio gestor: a falta de tempo hábil para o planejamento das ações, a realidade da identificação dos profissionais com o serviço, a diminuição das reuniões de equipe e com a rede ligada ao serviço pela dificuldade de compatibilização de horários entre a equipe recém formada e ampliada, conforme se pode observar abaixo:

> Tivemos dificuldade de implantar o projeto sendo um dos motivos a diminuição das reuniões da equipe de intervenção e desta com o Conselho Tutelar devido à dificuldade de compatibilizar horários com os membros da equipe, por ora maior, e considerando a importância destes espaços de reunião para as intervenções (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 10).

Um dos motivos, não elaborado pelo gestor, poderia ser afirmado aqui como a prematuridade da execução de tal ação, uma vez que se misturavam serviços de proteção especial com serviços de proteção básica, inclusive com a atuação de profissionais que trabalhariam nos dois níveis de proteção concomitantemente, gerando uma descentralização do atendimento, primando pela convivência familiar e comunitária, bem como pelo vínculo entre técnico e família atendida, porém não em conformidade com os preceitos estabelecidos pela NOB/SUAS e NOB/SUAS - RH. Ainda que equivocadamente planejado, o projeto apontado pelo gestor trabalhou na perspectiva da descentralização do atendimento às famílias, já tendo como foco a matricialidade sócio-familiar e a territorialização; contudo, o entendimento acerca dos níveis de proteção e seus fluxos ainda necessitavam de maior aprofundamento.

Havia o entendimento de que as famílias, cujos direitos haviam sido violados, poderiam receber atendimento especializado na rede básica e, com isso, preparava-se os CRAS para receberem demandas que seriam da rede de proteção especial de alta complexidade, não referenciados no CREAS, uma estrutura ainda inexistente no município até dezembro de 2007. Implicada nesse complexo processo, nem mesmo a pesquisadora deu-se conta, naquele momento, do prejuízo latente na execução do projeto piloto em questão para a implementação e implantação do SUAS.

Ações desenvolvidas em curtos espaços de tempo, tanto para o planejamento quanto para sua materialização, apontam para a necessidade de um repensar dos propósitos das ações realizadas bem como de sua eficácia nas políticas públicas. Deve-se levar em conta as referências freqüentes feitas pelos sujeitos pesquisados quanto aos espaços de reuniões, fazendo sentido analisar que a redução substancial das reuniões com as equipes compõe uma importante contradição entre o discurso e os exemplos apresentados que expõem o papel fundamental desse instrumento de gestão.

Quanto aos demais instrumentos de gestão citados pelos gestores, consta em suas respostas o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, projetos, análise e observação da realidade e construção de indicadores. Entre eles destaca-se a elaboração de diagnósticos e indicadores, assim abordada: “Construção de indicadores sociais a fim de verificar as regiões com maior necessidade de implantação dos CRAS” [...] (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 5).

Esse é um fator relacionado à subcategoria proteção social, pois para a execução da proteção social básica, desempenhada pelos CRAS, faz-se necessária a construção de indicadores sociais que determinarão as regiões de maior vulnerabilidade e as demandas a serem focadas pelos serviços, programas e projetos de Assistência Social. Foi identificada esta subcategoria teórica, portanto, nas respostas de quatro entre onze gestores pesquisados. É referida em seus níveis de proteção social, especialmente no que se refere à implantação dos CRAS nas regiões. Entre esses quatro gestores, um deles, já citado acima, se refere à proteção especial e outro apresenta a proteção social através da descentralização do acesso ao “serviço social”, conforme segue:

> Elaboração de Projeto de implantação para os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 2).

> [...] organização das ações das redes básicas e especializada (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 5).

> [...] debatia-se e implementava-se a descentralização do acesso ao serviço social (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 9).

Primeiramente, cabe analisar a descentralização pelo viés da proteção social, pois o gestor se refere à implantação de alguns CRAS em regiões de maior vulnerabilidade, bem como com a maior demanda. Outra questão, a se destacar, é a forma como o gestor se refere aos serviços de Assistência Social, chamando-o de "serviço social", conforme consta na resposta acima do questionário nº 9. Quanto a esse fato, cabe salientar que a Política de Assistência Social incorpora diversas áreas, incluindo o Serviço Social, podendo ser observado entre os próprios gestores participantes da pesquisa que vêm de áreas diversas como a pedagogia, psicologia, filosofia, entre outras.

Três de onze (3 de 11) gestores pesquisados mencionam ter realizado ações em nível de debates sistemáticos com técnicos a respeito da implementação do SUAS de forma interdisciplinar e na perspectiva do planejamento das ações. Tal resultado emerge do estudo remetendo à categoria empírica "equipe interdisciplinar", cuja identificação se deu em quatro de onze respostas dos gestores participantes da pesquisa.

Interdisciplinaridade pressupõe que profissionais de diferentes áreas do conhecimento e/ou com diferentes aportes teóricos de uma mesma área de atuação constituem um grupo que, por meio de discussões conjuntas, irá planejar intervenções e reflexões acerca do trabalho (LIMA; SABOCINSKI; MOTA, 2006). Pressupõe, também, expor idéias e posicionamentos ao grupo de profissionais de áreas diversas com as quais se trabalha em benefício desse mesmo trabalho, dispondo-se a ouvir posicionamentos que, por vezes, se diferem entre si, colocando em questão o seu próprio. Trata-se, portanto, de uma construção e

> Para que esta construção se efetive é preciso, como nos diz Alfredo País, "que cada especialista seja capaz de transcender as fronteiras de seus domínios epistêmicos, que seja capaz de abandonar a segurança e o conforto que outorga um saber supostamente adquirido e se arrisque a escutar os outros discursos que só pelo fato de serem pronunciados, questionam e colocam limites do próprio"... (LIMA; SABOCINSKI; MOTA, 2006).

E o que é uma equipe? Pode ser conceituada como um grupo de pessoas que participam de alguma atividade em comum ou ainda, "grupo ou conjunto de pessoas que se aplicam a uma tarefa de trabalho" (Dicionário Aurélio Eletrônico, 2004). No momento, está se tratando de equipe interdisciplinar cuja definição pode ser elaborada da seguinte forma: um grupo de profissionais de diferentes áreas de conhecimentos/formação atuando em área comuns, articuladamente, dispostos à

ampliação de suas próprias concepções acerca do tema trabalhado para a qualificação da materialização da implementação e implantação do SUAS.

No que concerne à materialização do SUAS, mais especificamente a implementação do Sistema, foi identificado nas respostas de dois participantes certa concretude das ações. Entretanto, tendo em vista a superficialidade das respostas apresentadas abaixo, não fica claro de que forma os gestores citados materializaram, até o momento presente, a implementação dos Centros de Referência de Assistência Social. “Viabilizar a estrutura necessária para implantação e implementação do SUAS de forma descentralizada” (Gestor representado pelo questionário nº 8). “A implementação dos CRAS” (Gestor representado pelo questionário nº 11).

É possível considerar que as ações estiveram em nível de implementação de 2004 a 2005, pois ainda que houvesse ações de implantação dos CRAS, são referidas pelos gestores as ações relativas ao planejamento como preparação das condições necessárias, tanto de estrutura física como de equipes de trabalho, discussões em reuniões e debates sistemáticos com técnicos. Tais debates entre equipes permeiam todas as enáçã pe peSeJ32UiC0úsú3_JxxUtCJú380z8UoC:8ú3_JzJ32U C

fim de subsidiar o processo de planejamento e gestão. Quanto às especificidades das reuniões, foram citadas: reuniões técnicas, de planejamento, interdisciplinares e monitoramento e avaliação.

Contudo, faz-se importante destacar que não há, no Município, registros de ter havido qualquer pesquisa de avaliação em projetos, programas ou serviços realizados pela Assistência Social entre os anos de 2004 a 2007. Apesar disso, avaliação é referida como importante instrumento de gestão, devendo ocorrer continuadamente.

É possível constatar que os gestores compreendem as reuniões como importante subsídio ao processo de planejamento e gestão, existindo, entretanto, uma noção equivocada de avaliação ou uma confusão com monitoramento. O monitoramento pode e deve ser realizado em espaços de reuniões interdisciplinares com grupo técnico e político. Todavia, a avaliação exige mais que apenas reuniões. Segundo Silva (org), (2001, p. 49) avaliação de políticas ou programas sociais.

> É uma forma de pesquisa social aplicada, sendo portanto, uma atividade sistemática, planejada e dirigida. Identifica, obtém e propicia informações válidas confiáveis, suficientes e relevantes para fundamentar um juízo sobre o mérito ou valor de determinado programa ou atividade específica. Comprova a extensão ou grau dos resultados. Serve de base para tomada de decisão racional sobre o desenvolvimento de programas ou ações, soluções de problemas e compreensão dos fatores determinantes de êxitos e fracassos.

Avaliação de políticas ou programas sociais, portanto, pressupõe uma pesquisa cuja elaboração e desenvolvimento requer rigor científico. Uma pesquisa avaliativa imprime juízo de valor baseada em dados específicos que proporcionam subsídios à execução das políticas públicas. A avaliação busca desvendar o processo de desenvolvimento ou efetividade dos projetos, serviços e programas públicos. Desvendar pode trazer à tona transformações que conseqüentemente vão de encontro à harmonia, uma preocupação manifestada pelo gestor: “Com avaliação sistemática dos programas, projetos e serviços e encaminhamento das questões buscando a harmonia entre as possibilidades e as necessidades” (Gestor representado pelo questionário nº 7).

No que se refere às possibilidades serem, na maioria das vezes, inferiores às

positivista[21] nos processos de gestão. A valorização da harmonia em políticas Públicas como a Assistência Social pode significar o entendimento de que a crise seria produtora de inseguranças, ao passo que, para o materialismo histórico dialético trata-se de oportunidade de crescimento. Lembrando Danilo Gandin, há pessoas que compreendem o pensamento transformador como, tensão, e os conflitos que, em vez de vida, geram insegurança (GANDIN, 1994).

Outro instrumento de organização do sistema de informação, monitoramento e avaliação mencionado pelos gestores, foi o Relatório de Gestão e relatórios periódicos, Ao todo, quatro de onze (4 de 11) gestores mencionaram os relatórios. Tais instrumentos de gestão apresentam quanti-qualitativamente os resultados alcançados durante o período de cada ano, a efetividade das ações, limites e possibilidades na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio das seguintes afirmativas:

> Eram elaborados relatórios de acompanhamento, cumprimento de Metas e Relatório de Gestão e encaminhados ao Conselho Municipal de Assistência Social para apreciação, discussão e aprovação (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 4).

> Através dos relatórios de gestão. No entanto não existe um sistema efetivo no município (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 5).

> Através de relatórios de gestão (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 11).

No que se refere à categoria teórica Controle Social, foi constatado que três gestores de um total de onze (3 de 11) explicitam ações que vão ao encontro dessa categoria, sendo que dois deles apresentam a forma como se deram tais atuações:

> Divulgação do Sistema Único da Assistência Social nas ONGs e demais

Ao ser analisada a participação nas reuniões, observa-se que mudanças ocorrem na forma com que os gestores se referem à composição das equipes. Entre o período pesquisado, aparece nas respostas momentos nos quais os gestores afirmam participar das reuniões com a equipe responsável pelo serviço, coordenadores e gestores, corpo técnico e político. Outras respostas apontam a participação de profissionais, não se especificando quais e de que setores.

No que se refere à categoria controle social, a mesma aparece também no processo de monitoramento e avaliação citado pelos gestores. Três de onze mencionaram a participação da sociedade civil nesse processo. Um deles aponta a participação de usuários, outros dois citam o Conselho Municipal de Assistência Social e sociedade civil como partícipes. Conforme apresentado acima pelo gestor representado pelo questionário nº 4 e pelos gestores a seguir:

> Os usuários também participavam deste processo (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 3).

> Através de reuniões sistemáticas e discussão com os profissionais governamentais e sociedade civil (Gestor representado pelo questionário nº 8).

Dois gestores apontam não ter organizado, efetivamente, um sistema de informação, monitoramento e avaliação um afirmando que não havia organizado nenhum mecanismo sistemático de suporte para tais ações (Gestor representado pelo questionário nº 02) e outro manifestando que no município não existe “um sistema efetivo” (Gestor representado pelo questionário nº 05). Entre os dois um relaciona o evento a falta de experiência e conhecimento na área de gestão e à falta de autonomia.

Um gestor expressa “apenas” coletar dados dos atendimentos realizados, mas pode-se interpretar que entende como algo insuficiente, pois se utiliza da palavra “apenas” para descrever sua ação. Um dos gestores refere, ainda que as visitas aos equipamentos da SMTCAS também contribuíram com informações para organização do sistema de informação, monitoramento e avaliação. Pode-se observar abaixo, a partir da resposta do gestor, a importância da participação nas reuniões:

> A equipe responsável pelo serviço, programa ou projeto realizava reuniões de planejamento. O monitoramento e a avaliação era realizada através de reuniões durante a execução dos serviços, projetos e programas e ao fim

> dos mesmos. Os usuários também participavam desse processo. As reuniões técnicas discutiam coletivamente cada serviço. programa ou projeto. Gestora e coordenadora da Assistência Social participavam praticamente de todas as reuniões. Eram realizados relatórios periodicamente pela equipe técnica responsável (Gestor representado pelo questionário nº 3).

O gestor refere, em sua resposta, além da importância de sua participação nas reuniões para que as mesmas tenham caráter deliberativo, que também se faz importante a avaliação no decorrer do processo de execução do projeto e em seu término, bem como a participação do usuário em tais avaliações.

Outra pergunta elaborada no questionário mantém a lógica do raciocínio dos gestores no planejamento das ações, buscando a compreensão dos mesmos quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual. Para tanto, responderam a seguinte questão: O que entende sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA)?

Sete dos onze gestores deixam explícito o entendimento de que a LDO e o PPA são instrumentos de planejamento e estão intimamente ligados, sendo que a LDO assegura em termos orçamentários/financeiros à execução do que foi planejado no PPA. Para exemplificar a afirmação são apresentadas algumas das respostas dos gestores a seguir:

> O PPA é constituído a cada 4 anos a fim de subsidiar as ações a serem desenvolvidas no referido período. A LDO se relaciona com as questões orçamentárias das ações previstas no PPA, e constituída anualmente (Gestor representado pelo questionário nº 5).

> A LDO deve ser construída balizando as possibilidades e necessidades do que foi contemplado no PPA (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 6).

> Entendo que o PPA é o planejamento das metas que precisamos atingir no período de quatro anos e a LDO é a organização financeira para execução das metas (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 8).

Um deteve-se na forma como entende que devem ser elaborados os documentos. Infere que o PPA deve ser criado a partir do estabelecimento de interfaces com todos os profissionais da Assistência Social e sociedade civil. Identifica-se tal afirmação com a resposta do questionário nº 6, acima. Outro infere que:

> O Plano Pluri Anual deve ser criado com a interface de todos os profissionais e, se possível, da sociedade civil organizada, para contemplar todas as demandas da Política, no nosso caso, da Assistência Social (Gestor representado pelo questionário nº 5).

Um gestor afirmou não saber “quase nada” a respeito da LDO e do PPA, não avançando na escrita e não é apontado pelo gestor qualquer questionamento quanto à pergunta que lhe foi feita. É importante frisar que todos os sujeitos pesquisados são ou foram gestores/coordenadores de Programas, Serviços e/ou equipamentos da SMTCAS.

Três de onze (3 de 11) gestores referem que tanto a LDO quanto o PPA devem ser aprovados pelo Legislativo, mas seis se referem aos instrumentos de gestão como leis. Cinco explicitam que a LDO e o PPA devem ser elaborados pelo poder executivo.

Sete de onze (7 de 11) sujeitos pesquisados demonstram saber que o PPA é elaborado para quatro anos de vigência e metade destes, explicitam que a LDO é elaborada anualmente. Foi citado, ainda, por três gestores, que o PPA tem o papel de garantir a continuidade das ações da gestão pública, conforme se observa nas respostas abaixo:

> O PPA é constituído a cada 4 anos a fim de subsidiar as ações a serem desenvolvidas no referido período. A LDO se relaciona com as questões orçamentárias das ações previstas no PPA, e constituída anualmente (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 05).

> PLANO PLURI ANUAL (PPA): Planejamento de gestão para 04 anos de governo começando pelo 2º ano do governo em questão e terminando no primeiro ano da próxima administração, indiferente de quem for o próximo gestor (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 09).

> O Plano Plurianual constitui-se de lei do município na qual são expressas as metas para as Políticas Públicas pelo período de 4 anos, os quais não coincidem com um mandato do Prefeito, iniciando no segundo ano de mandato e avançando um ano no mandato seguinte (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 10).

Aparece, também, mencionado por um gestor a preocupação com o financiamento da Política que deve ser compartilhado pelas três esferas de governo e, no entanto, a esfera estadual não estaria repassando o recurso a contento e em prazo hábil o repasse fundo a fundo, conforme se observa em sua resposta:

> [...] Entretanto, ainda que haja a alocação de recursos das demais esferas governamentais, o município não recebe a contento e em prazo hábil o repasse fundo a fundo de alguns Programas pela esfera Estadual (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 02).

De modo geral, a maioria dos gestores possui conhecimento, em diferentes níveis, quanto o PPA e a LDO. Um deles ainda menciona a Lei Orçamentária, conforme se observa no fragmento de resposta: “Também são elaboradas Leis Orçamentárias (L.O.), anualmente, que expressam o detalhamento orçamentário das L.D.O.s” [...] (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 10).

Analisando as respostas dos gestores de um modo geral, fica evidente os seus conhecimentos a respeito dos instrumentos de gestão que são utilizados na política pública pela maioria deles. Porém, dois pontos centrais chamam a atenção: o apontamento a respeito da continuidade das ações entre gestões diferentes e, conseqüentemente, a garantia, ao menos por um ano, dos trabalhos desenvolvidos em gestão anterior. Conforme apresenta Prates, (2006):

> O orçamento público normatiza, nas três esferas de governo, a previsão de receitas e despesas para os quatro anos de governo (Plano Plurianual) e para cada ano de exercício (orçamento), de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e a Lei Orçamentária, proposta pelo executivo e aprovada pelo legislativo correspondente (PRATES, 2006, p. 92).

O Plano Pluri Anual, a LDO e a LO são instrumentos normatizados pela PNAS e SUAS, garantindo um processo de gestão dos financiamentos de forma transparente. Dessa forma, apresenta, necessariamente, a descrição dos serviços, programas e projetos de cada município permitindo maior controle social.

O outro ponto a destacar é a consideração dos repasses de recursos pelo Estado aos municípios. Sabe-se que a gestão compartilhada prevista pela NOB/SUAS estabelece a participação das três esferas de governo e Distrito Federal no que tange ao financiamento da política de Assistência Social. Por outro lado, se sabe, também, da crise financeira pela qual passa o Estado do Rio Grande do Sul, crise esta que atravessa décadas e vem prejudicando, pontualmente, as políticas públicas em diversos setores.

Para maior aprofundamento da compreensão acerca do processo de gestão para a implementação e implantação do SUAS foi formulada uma questão direcionada à elaboração dos orçamentos e gestão dos financiamentos de programas, projetos, serviços e benefícios da SMTCAS, pelo fato de ser o

financiamento um ponto crucial para a materialização da política pública, pois de acordo com a forma com a qual as verbas públicas são geridas (pelos agentes governamentais) e fiscalizadas (pelos conselhos de direitos) é determinada a sua efetividade em prol da satisfação das demandas expressas pela sociedade.

Outro fator importante considerado para a formulação da questão supracitada é a nova forma de financiamento da política de Assistência Social posta pela PNAS de 2004, que estabelece para o seu co-financiamento o repasse de recursos fundo a fundo, ou seja, do Fundo Nacional para os Estaduais, Distrito Federal e Municipais. O financiamento tem como base o território, levando em conta o porte dos municípios e a complexidade dos serviços ofertados e institui pisos de atenção conforme os níveis de complexidade (PESTANO), 2006).

Quanto à elaboração de orçamentos e conhecimento detalhado a respeito do financiamento da política, dois gestores referem a sua ingerência sobre os mesmos, sendo que um deles assinala ter sentindo grandes limitações em sua autonomia para tal, durante sua gestão, conforme exposto:

> Enquanto gestora técnica da Política da Assistência Social ficava limitada minha autonomia para tal, na medida em que existia desconfiança sobre minhas colocações, pelo fato de não serem compatíveis com os interesses político partidários (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 2).

Isso expressa a presença constante das correlações de forças atuantes na esfera pública, intrínseca aos processos democráticos. Esse aspecto pode vir a ser um limitador das ações de gestão na medida em que haja restrições no campo da autonomia profissional, como afirmou o gestor acima citado.

Por outro lado, oito de um total de onze (8 de 11) gestores referiram participar em algum nível da elaboração dos orçamentos e gerenciar recursos dos financiamentos de programas, serviços e projetos com a participação dos profissionais da SMTCAS. Entretanto, há diferenças na descrição da composição dessa equipe, conforme exemplos a seguir:

> É gerenciado pelo Setor Financeiro em discussão com setor técnico e coordenações (Gestor representado pelo questionário nº 5).

> [...] O planejamento se dá com a equipe interdisciplinar a partir do planejamento das ações no período (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 6).

É importante observar que alguns destes gestores, ao mencionar a participação da equipe da SMTCAS nas questões orçamentárias e financeiras, não especificam a composição dessa equipe, gerando margem a interpretações diversas. No que tange à categoria teórica planejamento, foi identificado nas respostas de nove gestores discursos de gestão participativa, direta ou indiretamente. Cinco deixam explícita a compreensão de que o gerenciamento e o financiamento da política estão ligados ao planejamento de tais ações, conforme exemplos abaixo:

> Como gestora, participava do planejamento, execução, controle e fiscalização da peça orçamentária (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 3).

> Gerenciava participando do planejamento, execução, controle e principalmente aplicando os recursos [...] (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 4).

> Com planejamento a curto, médio e longo prazo, utilizando recursos vinculados e livres (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 5).

Três de onze (3 de 11) gestores pesquisados ainda deixam explícito o objetivo de contemplar o que foi previsto no PPA e Orçamento aprovado pelo CMAS, evidenciando, inclusive, a categoria teórica controle social. E quatro gestores referem como participes desse processo, a sociedade civil organizada ou conselhos.

Para finalizar o tema planejamento e gestão da política de Assistência Social, os gestores foram questionados quanto à elaboração de orçamentos e controle dos financiamentos da Política de Assistência Social. Foram ainda, orientados a não citar nomes dos profissionais. A totalidade dos gestores que respondeu a questão, afirma existir um setor responsável pelo orçamento e financiamento da Política. Ora aparece como setor de compras ora como setor financeiro.

Entretanto, a composição da equipe participante do processo de elaboração e controle dos orçamentos e financiamento é compreendida de diversas formas pelos gestores. Há que se considerar as especificidades de cada serviço e/ou equipamento coordenado pelos sujeitos da pesquisa, pois os mesmos demandam ações diferenciadas acerca do controle dos orçamentos e financiamento. Tal afirmação pode ser observada no fragmento da resposta abaixo:

> A elaboração dos orçamentos no [...] contava com a participação de todos os servidores que apontavam as necessidades para o trabalho, levantando tanto necessidades que faziam parte das metas do Plano Plurianual quanto as que sugeriam ser integradas no próximo Plano para o [...] (refere-se ao equipamento coordenado) (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 10).

Já se referindo a outra coordenação, o mesmo gestor infere que: "[...] A elaboração orçamentária [...], como referido, era realizada pelo Comitê Gestor" (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 10).

É compreensível, a partir do aqui exposto, que atualmente, cada serviço ou equipamento pode dispor de certa liberdade para estruturar a forma com a qual trabalharia. Ou seja, conforme o gestor, fica facultado a participação dos membros da equipe, bem como o estabelecimento de qual equipe pode estar diretamente implicada no processo de planejamento dos orçamentos e financiamento, como é exposto pelos gestores a seguir:

> Coordenação geral e setor financeiro da SMTCAS (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 2).

> A elaboração e controle são feitos por um setor específico tendo como referência as demandas que emergem das coordenações específicas (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 8).

Em relação à categoria teórica controle social, cabe assinalar que somente dois gestores mencionaram a participação do CMAS com a análise, apreciação e deliberação referente à proposta orçamentária e aplicação dos recursos. Leia-se:

> Gestora em conjunto com os técnicos e setor de orçamento elaboravam a proposta orçamentária e a aplicação. Após elaboração da proposta pela SMTCAS enviávamos ao Conselho Municipal de Assistência Social para análise, apreciação e deliberação. A Fiscalização da execução da política e de seu financiamento era realizada através da elaboração de Relatório de Cumprimento de Metas e de Relatório de Gestão que também eram apresentados ao CMAS (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 04).

> A elaboração era feita pelo secretário juntamente com o setor financeiro e o controle pelos conselhos (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 05).

Quatro de onze (4 de 11) apontam a participação dos técnicos, sendo que um deles ainda afirma, atualmente, que nem sempre o setor financeiro elabora e controla

os orçamentos e financiamento da Política de Assistência Social, em acordo com equipe técnica e coordenações. É possível visualizar tal afirmação, com a resposta do gestor representado pelo questionário nº 5 citada acima e com a resposta a seguir: “Equipe Setor Financeiro nem sempre em acordo com equipe técnica e coordenações” (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 04).

Como já apresentado em alguns exemplos, seis mencionam também a participação de coordenadores no que tange aos orçamentos e financiamento da política. Dois deles, um representando a primeira metade do período estudado e outro a segunda metade, apontam a origem de tais coordenações como políticas e não políticas, sendo interpretado pela autora no sentido de interesses partidários. Um, ainda, explicita que existem interesses políticos partidários permeando o processo de elaboração e controle dos orçamentos e financiamento da Política de Assistência Social, conforme se observa:

> [...] uma Pedagoga (partidária) oriunda da Secretaria de Educação por interesses político/partidário e sem conhecimento da Política da Assistência Social e o Pároco do município, cujos posicionamentos são autoritários e machistas (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 1).

> Através de reuniões específicas com funcionários do Setor de Compras e Orçamento, onde havia um coordenador responsável, funcionário do quadro, não político, com função gratificada, para tal comprometimento e mais coordenadores técnicos e políticos da secretaria (Fragmento de resposta do gestor representado pelo questionário nº 9).

Apresenta-se, portanto, a política partidária permeando esses processos de administração dos recursos públicos. Tais interesses e relações de poder são inerentes à administração e no direcionamento dos rumos da política. Concepções de homem e de mundo conduzem as ações nas esferas de poder, tanto quanto na vida e em posicionamentos éticos.

No que se refere às relações de poder e utilização de recursos públicos, é fundamental considerar-se a importância do controle social ativo. Nesse aspecto, houve a preocupação em identificar as questões relativas à percepção da sociedade civil organizada, usuários e gestores da política de Assistência Social quanto à existência, aos fluxos e intensidades das articulações entre aos três grupos de sujeitos pesquisados.

Diante dos dados analisados acerca do planejamento, o município vem realizando o planejamento utilizando-se de instrumentos de gestão como a

elaboração de diagnósticos, monitoramento, projetos e serviços, principalmente, por meio de reuniões subdivididas em tipos específicos de acordo com seus objetivos. Contudo, quanto à avaliação, ainda existem dúvidas, sendo confundida, por vezes, com o monitoramento. Ainda há que se destacar o entendimento de alguns gestores quanto à importância de ouvir-se o usuário, suas percepções e sugestões a respeito da execução da Política. Outro aspecto, ainda sobre o monitoramento das ações é a valorização dos espaços de reuniões descritos nas respostas dos gestores e a contradição aparente expressa diante do levantamento realizado a partir de livro Ata.

Há o entendimento do que seja a LDO, LO e PPA e de suas importâncias enquanto instrumentos de gestão, conforme refere a maioria dos gestores. Em relação aos orçamentos e financiamentos, consta que existe a gerência pela maioria dos gestores, ainda que indiretamente, já que há um setor responsável pelos mesmos.

Emergem das respostas os constantes atravessamentos político-partidários, como não poderia ser diferente, já que está se estudando uma política pública desenvolvida em Secretaria Municipal, constituída de representantes do governo local e, também, por funcionários efetivos do quadro de profissionais da Prefeitura.Visando a gestão efetiva da política de Assistência Social, os gestores enfrentam desafios cotidianos de escassez de recursos humanos e materiais, necessitando manter diálogo constante com demais gestores municipais para suprir tais faltas. Esta realidade é parte integrante da constituição histórica das políticas públicas que vem arrastada conjuntamente às particularidades da própria Assistência Social brasileira.

4.4 AS ARTICULAÇÕES ENTRE SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E ESTADO PARA A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Reconhecendo a importância da participação dos conselhos de direitos na deliberação e fiscalização de políticas públicas, bem como o avanço da sociedade em direção à democracia por intermédio da prática conselhista, busca-se identificar as relações estabelecidas entre sociedade civil e poder executivo, e observa-se que isso envolve conhecimento da história política e cultural do país em seus movimentos transformadores no curso das políticas públicas de direitos. Desvendar o intrincado

processo de articulação entre Estado e Sociedade Civil, é mais que retornar ao passado para compreender o presente, trata-se de buscar subsídios para reinventar o futuro.

Em Cachoeirinha, as relações também foram perpassadas pelas tensões e correlações de forças, assim como no resto do país e ainda o são. Afunilando ainda mais o tema abordado, pretende-se aprofundar o debate acerca das articulações entre sociedade civil organizada e Estado para a efetivação do controle social da política de Assistência Social do município de Cachoeirinha a fim de garantir a proteção social básica e especial. Dessa forma, foi questionado aos participantes do CMAS como percebem a articulação entre sociedade civil organizada e município.

Cinco de nove sujeitos pesquisados apontaram que existe articulação entre sociedade civil e Prefeitura Municipal de Cachoeirinha. Entretanto, aparece como fragmentada, frágil, pouca e com muito a melhorar devido à falta de democratização da informação por parte, principalmente, do Município para com as entidades e, também, para com os usuários. Tal desconhecimento causa, segundo estes sujeitos, a falta de interesse das entidades em relação às decisões pertinentes às Políticas do Município, como se observa a seguir:

> É muito frágil, pois na verdade não há uma Sociedade Civil organizada atuante no Município. Os usuários não estão cientes de todos os seus direitos (Fragmento de resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 7).

> Percebo que a sociedade civil está pouco organizada/articulada para reivindicar seus direitos e, por conseqüência não avalia as políticas do município. Com isso, acabam tendo pouca participação junto aos órgãos governamentais (Fragmento de resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 10).

> Percebo a sociedade civil fragilizada; pouco articulada nas políticas do município (Fragmento de resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 11).

Somente um sujeito pesquisado aponta que a procura para a efetivação da articulação dessa rede deve partir do usuário para as entidades e, posteriormente, para o poder público. Espelha o movimento inverso, não percebendo a Assistência Social como tensionadora e articuladora da rede, assim manifesta-se o mesmo:

> Ainda falta uma maior participação dos usuários da Política Social em Cachoeirinha. Entendo que deveriam procurar mais sua Associação de Bairro ou entidade que os represente, pois vejo que os usuários vão direto ao poder público sem antes se informar na comunidade que vivem (Fragmento de resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 8).

A democratização das informações relativas à política de Assistência Social e à participação aparecem intimamente ligadas nas respostas dos participantes do CMAS. Três de nove integrantes dos conselhos enfatizam que a participação depende da informação. Uma dessas três pessoas afirma, ainda, que a informação deve ser direcionada a todos, devendo ser utilizados canais de acesso capazes de atingir a totalidade da população do município, abaixo citado:

> [...] A publicização do que está acontecendo na cidade não é dirigida para quem deveria saber. Temos no órgão gestor (P.M.Cachoeirinha) um site oficial que fala nas mudanças, melhor naquelas que desejam que a população mais abastadas saiba. Internet não é acessível para os usuários da SMTCAS. Então acredito que a SC não cobra o município como deveria (Fragmento de resposta do conselheiro representado pelo questionário nº 7).

Esse integrante do CMAS faz uma crítica ao instrumento de publicização utilizado pela Prefeitura Municipal, entendendo que apenas parcela da população possui acesso às informações referentes às mudanças decorrentes na Política de Assistência Social que instrumentalizam os sujeitos a reivindicarem seus direitos, já que o meio de comunicação utilizado não é de acesso da maioria dos usuários da SMTCAS. Afirma, ainda, que os usuários desconhecem os seus direitos.

A palavra publicizar, segundo o Dicionário Eletrônico Aurélio (2004), está relacionada a qualidade daquilo que é público, ou ainda, se refere ao caráter do que é feito em público. É, portanto, uma palavra significativa no que se refere à transparência das ações na Política de Assistência Social. Portanto, a publicização das informações são de fundamental importância no que se refere a políticas públicas.

A democratização das informações relativas à política de Assistência Social constitui uma importante categoria empírica identificada no processo de análise dos dados concernentes ao tema, por hora em pauta. A partir das respostas dos membros integrantes do CMAS, compreende-se que a participação da sociedade civil nos conselhos pressupõe a instrumentalização necessária para tal ação. Pode-se afirmar, assim como Souza que:

> A participação social, ante as implicações contraditórias da realidade social, supõe, no entanto, ações coletivas articuladas conscientemente enquanto força social em função de objetivos claros e definidos pela população (SOUZA, 2004, p. 92).

Na medida em que o conhecimento compartilhado se divide, amplia-se o poder da consciência dos sujeitos sobre a realidade da qual fazem parte. Conhecimento, aqui, compartilha, portanto, espaço com o poder. Os conselheiros vêem-se cada vez mais exigidos a um "saber técnico especializado" do qual, por vezes, não dispõem. Compreender financiamento, orçamentos, convênios, além de conhecimentos relativos ao Estado, da máquina administrativa e seus procedimentos, ou seja, uma relação extensa de conhecimentos necessários para sua atuação enquanto conselheiro (DAGNINO, 2002).

> Essa necessidade de uma qualificação técnica específica tem se revelado um desafio importante para a sociedade civil não só porque ela é condição necessária para uma participação efetiva, mas também pelas implicações que ela tem assumido na prática (DAGNINO, 2002, p. 284).

Contrariando a visão dos demais participantes do CMAS, um sujeito refere que a articulação é sólida entre entidades e Município para a solução dos problemas dos usuários. Entende-se, com isso, que os usuários não são vistos, por esse sujeito pesquisado, como sujeitos ativos dessa rede e que devam exercer direito sobre ela.

Outra resposta importante é a de um dos sujeitos pesquisados que percebe os conselheiros como espectadores, muitas vezes, pela participação pouco ativa nas discussões do CMAS em relação aos projetos, identificada no conselheiro representado pelo questionário nº 5:

> Eu gostaria de poder usar mais o tempo para estudar os materiais recebidos nos encontros para auxiliar as entidades, pois acredito que muitas não participam porque desconhecem ou não entendam o verdadeiro sentido de Política Publica de Assistência Social (Fragmento da resposta de conselheiro representado pelo questionário nº 4).

> Os projetos já vem todos prontos os participantes só tem o nome de Conselheiros... Se fica uma manhã nas reuniões a participação é muito pouca..." (Fragmento da resposta de conselheiro representado pelo questionário nº 5).

Cabe apontar que é função do gestor elaborar os projetos, os planos e os orçamentos e apresentá-los ao CMAS para que o mesmo aprove ou não tais instrumentos de gestão. Também vale inferir que o tempo curto e a falta de debate acerca dos assuntos e projetos apresentados para o CMAS caracterizam um problema, na medida em que o papel dos conselhos, como sendo deliberativo, pode

ser distorcido para um papel, simplesmente, consultivo. Deve-se, portanto atentar para não transformar-se uma prática tão importante em um objeto “legitimador das decisões tomadas nos gabinetes” (DAGNINO, 2002, p. 283).

Referente aos gestores, foi realizado dois questionamentos pertinentes ao tema analisado. Ao serem argüidos quanto ao desenvolvimento das articulações entre sociedade civil organizada e município na efetivação e controle da política de Assistência Social, todos mencionam que essa articulação se dá por meio dos conselhos, conforme se observa pelos exemplos que seguem:

> Através dos Conselhos e da Rede Social de atendimento (Gestor representado pelo questionário nº 5).
>
> Através dos fóruns, seminários, cursos de capacitação e principalmente através dos conselhos (Gestor representado pelo questionário nº 6).
>
> Através dos fóruns, seminários, cursos de capacitação e principalmente através dos conselhos (Gestor representado pelo questionário nº 7).
>
> Através dos conselhos municipais ligados a Política de Assistência Social e articulação com a rede (Gestor representado pelo questionário nº 8).

Cabe ao Estado, tencionar esta articulação entre a rede governamental e não governamental, principalmente através dos CRAS e CREAS. Entretanto, o principal espaço democrático de participação ainda são os conselhos de direitos, mesmo tendo sido reconhecidos outros fóruns de articulação.

Quatro gestores referem-se à valorização e ao fortalecimento dos conselhos como importantes para a articulação entre sociedade civil organizada e município na efetivação e controle da política de Assistência Social. Entretanto, com este estudo foi possível identificar que no período de 2004 a 2007 não houve a participação de usuários da política no CMAS.

A participação dos usuários na efetivação da política de Assistência Social como nas demais políticas sociais, ainda é um importante desafio (e a NOB/SUAS já apresenta isso) não somente para o município de Cachoeirinha, mas para o país, cuja história de cerceamentos de direitos ainda aparece arraigada à cultura brasileira. Mudar uma cultura advinda de tempos tão recentes pressupõe compreensão de suas origens e mais que isso, o entendimento do significado de processo de democratização, considerando-se que os

> Instrumentos de participação popular nas decisões de Estado, entretanto, não constituem a tônica da sociedade brasileira. Importa salientar que não foi (e nem é) um consenso nacional instituir novas formas de participação da sociedade no bojo do Estado, que ultrapassem o processo eleitoral em uma sociedade marcada por constantes ditaduras e pela presença de uma intensa centralização imposta à sociedade civil, de modo a neutralizar, dificultar ou esvaziar o exercício da cidadania (JOVCHELOVITCH, 1997, p. 193).

Além de ser um processo, também, há que lidar-se com interesses contrários a espaços deliberativos, ou até mesmo os consultivos, dos quais a sociedade civil faz parte. E isso também é parte do processo, pois tal entendimento espelha uma cultura socialmente construída. Trata-se de uma transformação que, assim como a natureza determina, a sociedade também necessita passar por seus estágios ou fases para chegar à transformação.

Apesar disso, ainda foi possível identificar, na escrita de três de onze (3 de 11) gestores, a menção direta referente aos usuários referidos nesse processo participativo e democrático, segundo se observa na resposta de um gestor: “Minha análise é a de que houve pouca participação da sociedade civil e usuários na efetivação e controle da Política de Assistência Social” (Gestor representado pelo questionário nº 9).

Assim como o gestor acima citado, apresenta que a participação dos conselhos e sociedade civil é compreendida por mais três deles como insuficiente ou deficitária. Não se identifica nas demais respostas ao questionamento o aprofundamento da compreensão crítica dos fatos. Contudo, percebem-se propostas de articulações para incentivo à participação.

Uma estratégia de articulação mencionada entre os anos de 2004 e 2005 foi a criação de uma rede sócio-assistencial - Rede Chama. Tal fórum de participação foi mencionado abertamente por um gestor, mas é possível identificar a importância da rede em outras respostas:

> As articulações entre sociedade civil organizada, usuários e município se deram a partir da criação de uma Rede socioassistencial (Rede Chama) e da relação dos Conselhos afins (CMAS, COMDICA, Idoso, etc.) que foi sempre de valorização e fortalecimento dos conselhos (Gestor representado pelo questionário nº 3).
>
> Foram criadas estratégias para integração, fortalecimento e valorização da sociedade civil, usuários, conselhos e município através de capacitações, fóruns e organização da rede socioassistencial (Gestor representado pelo questionário nº 4).
>
> Através dos Conselhos e da Rede Social de atendimento (Gestor representado pelo questionário nº 5).

Deve-se ter a compreensão de que as redes podem ser definidas como articulações e tensões impulsionadas pela comunicação e compartilhamento de responsabilidades e méritos, ônus e bônus, em relações de horizontalidade na busca pela construção coletiva. Isto significa que não somente se configuram como momentos participativos entre Estado e sociedade, mas vai, além disso trata-se da assunção de um compromisso com o coletivo em detrimento do individualismo.

Podem ser definidas, também, de acordo com Baptista (2000) como “um conjunto amplo e dinâmico de organizações diversas, em torno de interesses comuns, que realizam ações complementares em um processo unitário e coerente de decisões, estratégias e esforços” Para a autora, as redes possuem bases legais que permitem não somente o controle, mas a maleabilidade dos processos, expresso através das lideranças nos diferentes conselhos paritários de direitos. Além disso, o atendimento em rede compreende, segundo a autora:

> [...] o caráter nacional e integral sobre o qual incide, o que significa uma busca de integração crítica às políticas, às metas, às estratégias e aos programas estabelecidos nos diferentes níveis do sistema de atendimento do país. Procura verificar sua compatibilidade tanto com o contexto histórico, cultural e político no qual tem de operar, quanto à missão ético-política da sociedade de assegurar a elevação progressiva dos níveis de vida da população (BAPTISTA, 2000, p. 58- 59).

Essa compreensão acerca das redes é extremamente próxima ao conceito e intersetorialidade, categoria empírica identificada no processo de análise dos dados da pesquisa. Se analisada a origem da palavra, segundo o dicionário eletrônico Aurélio (2004) o prefixo “inter” significa “posição intermediária; reciprocidade:)): já o adjetivo setorial, sendo relativo à palavra setor!”. Logo, intersetorialidade compreende a articulação entre setores em suas competências e ações.

Mais especificamente em relação ao SUAS, destaca-se, conforme a sua NOB, enquanto princípios organizativos, que a articulação intersetorial deve se dar, principalmente, entre o SUAS juntamente com o SUS, com o Sistema Nacional de Previdência Social e com o Sistema Educacional; além da articulação interinstitucional com o sistema Nacional e Estadual de Justiça para a garantia da proteção especial a crianças e adolescentes. Ainda, conforme a NOB, faz-se importante frisar o que estabelece em seus princípios: “integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e

Como apresentado acima, as relações de disputas pessoais e partidárias compõem o cenário democrático no qual é intrínseco o conflito de opiniões, ou seja, é heterogêneo e cuja visibilidade extrapola o espaço dos Conselhos, sendo percebido por agentes que trabalham diretamente com a Política de Assistência Social. O que se deve ter cuidado, no entanto, é o fato de a manipulação dos sujeitos atuantes desse instrumento de controle social democrático, que por sua vez lida com recursos públicos, não girar em prol de interesses particulares, clientelistas e assistencialistas.

Ainda nesse contexto de participação efetiva da sociedade civil nos Conselhos, identificou-se nas respostas de um dos gestores as estratégias de divulgação utilizadas a fim de atrair a participação da sociedade civil e usuários em espaços de capacitação. Estas capacitações são fundamentais à instrumentalização de conselheiros e sociedade em geral para qualificação da participação em espaços decisórios.

> [...] chamados através de divulgação de jornais locais, cartazes em órgãos públicos, programas e projetos da prefeitura. Também correspondência às entidades municipais, associações de bairros, escolas creches comunitárias, vereadores, dirigentes de lojas (associação), conselhos municipais... (Extrato de resposta do gestor representado pelo nº 9).

Outro aspecto a ser considerado são as diversificadas formas de tornar público os eventos de capacitação e formação. Não considerando a capacitação como o único instrumento de fortalecimento dos conselheiros no que tange à participação efetiva em prol dos interesses públicos, mas ponderando a sua importância no conjunto de medidas necessárias, questionou-se aos gestores sobre as estratégias de divulgação e capacitação realizadas para os conselheiros e sociedade civil em geral no âmbito do SUAS.

Importante apontar que se leva em consideração o processo de implementação e implantação do SUAS estar em seu momento de formar, principalmente os profissionais da rede governamental, e ainda mais especificamente, os profissionais da Política de Assistência Social. Isto porque o processo de implementação do Sistema está muito recente para os sujeitos que atuam na área, nacionalmente, exigindo constantes buscas pelo aprendizado acerca do SUAS.

Contudo, não é viável que os profissionais da Assistência Social aprendam o máximo possível sobre o SUAS e, tão somente, então decidam transmitir seus

conhecimentos à rede municipal. Há de ser do entendimento dos gestores e da rede sócio-assistencial a importância do trabalho intersetorial, assim como também preconiza a NOB SUAS, cabe uma atitude transformadora, a qual viabiliza que relações verticais sejam cada vez mais horizontais, de modo que consista, sim, uma responsabilidade da Assistência Social compreender o SUAS na íntegra, mas que possa compartilhar com essa rede cada conquista dessa compreensão, primando pela construção coletiva de conhecimentos.

Assim, dez dos onze gestores pesquisados afirmam ter buscado divulgar o SUAS direta ou indiretamente; oito dos onze gestores afirmam ter havido capacitações sobre o SUAS em Cachoeirinha. Dois gestores referem não ter promovido capacitações específicas no município, mas promovido capacitações estaduais e distribuído material sobre o tema; e, somente um gestor refere que as capacitações sobre o SUAS ocorreram após a sua gestão.

Trabalhar intersetorialmente, como já foi dito, pressupõe a troca de informações, opiniões, bem como estar aberto a ouvir, respeitando a diversidade. Dessa forma, um gestor amplia a noção de capacitações para a noção de multiplicador do SUAS na rede sócio-assistencial, como se pode constatar, com a resposta de um gestor: “Apontamentos sobre os eixos do SUAS em reuniões interinstitucionais, como por exemplo, com o Conselho Tutelar e Secretaria da Saúde” (Extrato de resposta do gestor representado pelo nº 10).

As reuniões foram citadas, novamente, como importante instrumento de gestão e planejamento das ações. Além do que, percebe-se, na escrita dos gestores (4 de 11), que esses espaços constituem um fórum de formação e capacitação sobre as questões que envolvem a política de Assistência Social, mais especificamente, nesse momento, sobre o SUAS.

Três de onze (3 de 11) gestores mencionaram, igualmente, a implementação dos CRAS como estratégias de divulgação e capacitação para os conselheiros, sociedade civil organizada e usuários da Política no âmbito do SUAS. Relaciona-se a divulgação à categoria empírica democratização da informação, cujo objetivo é o da instrumentalização para a efetiva participação nos espaços e fóruns deliberativos acerca dos assuntos pertinentes à Assistência Social. Contudo, não fica claro de que forma a implementação e implantação dos CRAS pode se caracterizar como um mecanismo de capacitação, conforme respostas obtidas:

> Conferência da Assistência Social através dos CRAS implantação dos CRAS (Gestor representado pelo nº 5).

> Fóruns, seminários, cursos de capacitação e através da implementação dos CRAS (Gestor representado pelo nº 6).

É inevitável referir que se explicita, neste ponto, um limite significativo no instrumento de coleta de dados ou em sua aplicação, já que não ficou claro de que forma os gestores acima mencionados entendem de que modo a implantação pode se caracterizar como uma capacitação à sociedade no que se refere ao SUAS.

Quanto à palavra divulgação, deve-se pontuar que houve dois entendimentos em relação a ela: o de divulgação do SUAS e o de divulgação de capacitações para o SUAS. Na compreensão de divulgação dos eventos referidos pelos gestores, somente dois responderam quais as estratégias de divulgação foram utilizadas para essas capacitações. Conforme os gestores, essas divulgações ocorreram em níveis mais abrangentes e formais por meio de memorandos, bem como de forma focalizada e direta através de telefonemas. Tais estratégias foram: “[...] a divulgação foi formal (convite expresso para entidades e Memorandos para as secretarias) e através de telefonemas para reforçar o convite” (Extrato de resposta do gestor representado pelo nº 2).

No que tange ao entendimento sobre a divulgação propriamente do Sistema único de Assistência Social em si, constatou-se que a divulgação e capacitação para os trabalhadores da área social tanto governamentais como não-governamentais, não necessariamente precisaram ser promovidas pelo município, mas foi incentivada a participação desses sujeitos nesses espaços ricos em aprendizado. Além disso, a multiplicação das informações na rede foi um importante meio de divulgação do SUAS conforme se observa:

> Divulgação das capacitações promovidas pelo Estado e distribuição da publicação da Política Nacional de Assistência Social/SUAS (Extrato de resposta do gestor representado pelo nº 4).

> Enquanto gestora dos Serviços já referidos, não promovi capacitações relativas ao SUAS, apenas apontamentos sobre os eixos do SUAS em reuniões interinstitucionais, como por exemplo, com o Conselho Tutelar e Secretaria da Saúde (Extrato de resposta do gestor representado pelo nº 10).

Fica clara a potencialização da divulgação das capacitações promovidas pelo Estado, bem como a distribuição de material impresso (publicação da Política

Nacional de Assistência Social/SUAS). Conforme os gestores registram, a divulgação contemplou as entidades sócio-assistenciais, cabendo a elas, portanto, a multiplicação da informação. Pode-se observar que a SMTCAS intensificou suas ações na rede governamental e não governamental, não aparecendo, nesse período estudado, maior atenção ao usuário da política no que se refere à divulgação do SUAS, coerentemente, ao momento de implementação em que o Sistema se encontra no município e nacionalmente.

Quanto a esse aspecto, é pertinente registrar que no ano de 2007, após o período de coleta de dados, mais precisamente no mês de dezembro do referido ano, foram utilizados os recursos destinados à divulgação do SUAS para elaboração de um calendário dos CRAS. Este material contém significativas informações a respeito dos Centros de Referência de Assistência Social e do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), bem como o cronograma da realização dos cursos de geração de trabalho e renda.

Para ilustrar esse processo de divulgação e capacitação vivenciado pela rede sócio-assistencial para a PNAS e SUAS, foi questionado aos conselheiros do CMAS se eles participaram de capacitações municipais sobre o Sistema, quais, período (mês e ano) e local de realização como se pede observar no quadro abaixo:

Eventos de capacitação	Período de realização	Local
Capacitação Rede de Proteção Granpal	2004	Escola Lampadinha
Conferência Municipal	07/2005	Comunidade Evangélica
Evento de capacitação Estadual	2006	PUC
Capacitação Rede de Proteção Granpal	06/2006	Canoas
Conferência Municipal de Assistência Social	07/2007	Sociedade Espírita Francisco de Assis.
Capacitação da rede de Proteção que cita o SUAS	11/2007	Porto Alegre

Quadro 6 - Capacitações realizadas pela rede sócio-assistencial governamental e não governamental
Fonte: Resultado da coleta de dados realizada pela autora

A capacitação referida pelos participantes do CMAS em 2005, trata-se da V Conferência Municipal de Assistência Social cujo tema era: Sistema Único de Assistência Social - SUAS - Plano 10: Estratégias e metas para a implementação da

política Nacional de Assistência Social. Esta ocorreu na Comunidade Evangélica de Cachoeirinha em junho de 2005. Uma das capacitações realizadas pela Rede de Proteção da GRANPAL, esta sobre o SUAS, teve como tema “Novas Bases para a Participação da Sociedade” e ocorreu no município de Canoas/RS em junho de 2006.

Nesse mesmo ano, a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul sediou uma capacitação promovida pelo Estado do Rio grande do Sul. Em períodos anteriores a 2005, as capacitações, principalmente àquelas financiadas pelo BNDES à Rede de Proteção à infância e à adolescência da GRANPAL não tiveram como tema o SUAS, mas temas direcionados à situação de rua vivenciada por crianças e adolescentes, violência doméstica, ECA e LOAS, abrigagem, drogadição entre outros.

Observou-se que oito dos nove (8 de 9) sujeitos pesquisados participaram de capacitações sobre o SUAS. Destes, seis vivenciaram capacitações oferecidas pelo município. Apesar de a pergunta ser dirigida a capacitações promovidas pelo município, os participantes do estudo entenderam ser prudente mencionar eventos ocorridos fora de Cachoeirinha. Fato a ser considerado importante na medida em que o município não organizou tais eventos, mas divulgou-os para que os conselheiros do CMAS pudessem capacitar-se.

As capacitações municipais mencionadas ocorreram nos anos de 2004, 2005 e 2007, sendo que as conferências foram consideradas como um significante espaço de capacitação por quatro participantes. No ano de 2006, a capacitação citada por três sujeitos ocorreu na PUCRS e tratava-se de evento estadual.

Cinco gestores compreendem as reuniões como espaço de capacitação para os profissionais da SMTCAS. Sendo que dois destes, ainda, referem que as capacitações ocorridas são regionais e municipais, uma vez que Cachoeirinha faz parte dos sete municípios da Rede de Proteção da GRANPAL e, conseqüentemente, participa de reuniões intermunicipais.

Quatro citaram os cursos de capacitação e seminários. Três falam de capacitações regionais e da GRANPAL. Um destes apresenta a historicidade das capacitações realizadas no decurso do Projeto Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente da GRANPAL:

> [...] projeto este elaborado e desenvolvido por um longo período por 07 prefeituras da região metropolitana, onde um dos eixos era especificamente de capacitação voltada aos agentes municipais e entidades que desenvolvem ou não ações ligadas à política da criança e adolescente (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 9).

Tal projeto de capacitações teve início em 2004 e, a partir de 2006, incluiu em seus temas o SUAS. Apesar de tais capacitações serem integradas com os sete municípios da GRANPAL, é possível concluir que a Grande Porto Alegre e a capital também estão ampliando, gradativamente, suas capacitações sobre o Sistema Único de Assistência Social. Não se devendo a lentidão ou pouca amplitude na participação da rede governamental ou não governamental a um fenômeno exclusivo da cidade de Cachoeirinha.

Isso expressa o processo gradual de mudança de paradigmas que envolvem a política de Assistência Social. Pode-se inclusive inferir, tendo consciência da bagagem cultural que acompanha historicamente a Assistência Social, bem como compreendendo a complexidade do SUAS, que o mesmo poderá levar anos ainda, para ser conhecido e reconhecido pela sociedade, ou seja, implantado definitivamente.

Em síntese, o Município de Cachoeirinha, através da SMTCAS, estabelece estratégias para a participação e articulação da sociedade civil através, principalmente, da Rede de Proteção da GRANPAL por meio das capacitações regionais e municipais. Tenciona, dessa forma para que as entidades possam estar preparadas para deliberarem em assuntos de interesse público. Por outro lado, a participação dessa mesma sociedade civil ainda é compreendida como sendo frágil, incipiente, necessitando, portanto, ser fortalecida, a fim de não tornar o CMAS e demais conselhos legitimadores das decisões de gabinete (DAGNINO, 2002).

Ainda, é importante destacar que a categoria empírica democratização da informação emerge como um canal potencializador da participação, mas há que se considerar que este é apenas um dos canais existentes. Ainda assim, para os membros do conselho e gestores pesquisados essa categoria expressa a valorização desse canal potencializados da mobilização e participação da sociedade civil. Tema que se constitui em um desafio significativo ainda na contemporaneidade.

4.5 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SUAS NA VISÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

> Ao sair do seu casulo a borboleta ainda necessita de tempo para concluir a formação de suas azas. Somente após insistentes movimentos de abre-fecha das asas é que aventura-se em seu primeiro vôo.

Visando responder de forma ampliada o problema de pesquisa, questionou-se aos gestores como eles avaliam o espaço físico, recursos humanos e financeiros disponibilizados pela SMTCAS, no período de sua gestão, para a execução da Política de Assistência Social em Cachoeirinha. Incluiu-se o espaço físico nessa questão pelo entendimento de que o pensamento, a visão de homem e de mundo, a concepção que se tem sobre algo é expressa de muitas formas; verbalmente, por ações, pelo espaço físico no qual se desenvolvem tais ações. Acredita-se que a concepção de Assistência Social perpassa, também, os espaços nos quais ela se manifesta.

A avaliação dos gestores de modo geral é de que há a necessidade de qualificação do espaço físico. Oito dos onze sujeitos pesquisados avaliam o espaço físico de péssimo a razoável. Dois gestores identificam que a necessidade de ampliação e qualificação do espaço físico estão associadas ao crescente estudo e apropriação em relação à Política de Assistência Social.

> Entendo que quanto mais evoluímos nas discussões e encaminhamento das demandas da Política da Assistência Social, mais necessidade de ampliação do quadro, maior disponibilidade de espaço físico e recursos financeiros surgem (Gestor representado pelo instrumento nº 7).

> O espaço físico tem sido constantemente ampliado, pois quanto mais estudamos e discutimos a implementação do SUAS, mais necessidades aparecem (Gestor representado pelo instrumento nº 8).

Observa-se nas respostas dos gestores que, na medida em que ampliam seus conhecimentos acerca da política de Assistência Social, percebem a necessidade de ampliar e qualificar os espaços. Considerando-se inclusive, as orientações dos Guias técnicos e da própria NOB SUAS em relação à estrutura material disponível. Somente um dos gestores afirma que o espaço em que atua é novo e não apresenta problemas de estrutura física. Este espaço físico mencionado

foi construído respeitando o índice de vulnerabilidade social nas regiões do Orçamento Participativo, bem como levando em conta a disponibilidade de terrenos de propriedade do município aptos à construção.

Contudo, faz-se importante destacar que o mesmo gestor responde o instrumento de pesquisa apenas por um equipamento da SMTCAS, mas que, assim como a maioria dos gestores, não atua em um único espaço físico, deslocando-se conforme a ação a ser desenvolvida, inclusive no espaço da sede da SMTCAS, no qual os demais apontaram a necessidade e, poderia se dizer, urgência de ampliações e reparos importantes à continuidade do seu funcionamento. Assim ele relata:

> [...] a SMTCAS, situa-se ao lado do prédio da Prefeitura, e percebo como Marx chamaria de 'a contradição do capitalismo' de forma explícita. Pois de um lado, a Prefeitura com uma infra-estrutura adequada (computadores funcionando, impressoras com tinta ou tonner, móveis novos e compatíveis, carro à disposição e com gasolina e motorista) e do outro, a SMTCAS com falta de pessoal, veículos sucateados (sempre estragados), falta de recursos econômicos e materiais para cumprir a agenda da LDO e a própria sede da secretaria, que além de já ter sido arrombada várias vezes, por falta também de segurança, trata-se de um imóvel antigo, de madeira já ruída em várias partes, [...] escuto as pessoas se referirem a SMTCAS como 'a casinha velha, a casinha amarela caindo os pedaços". Enfim, como diria Pedro Demo, "O Charme da Exclusão Social" (Gestor representado pelo instrumento nº 2).

Está expresso nesta resposta que há a desvalorização da Política de Assistência Social cujo reflexo se dá, também, no espaço físico e equipamentos para o desenvolvimento da Assistência Social e que necessita de reformas. Ao todo, sete de onze gestores entendem que os espaços físicos, seja na sede da SMTCAS ou em equipamentos de proteção básica ou especial, não são adequados à execução da política, ou seja, ainda não estão de acordo com o estipulado pela NOB/SUAS e guias de orientação técnicas de orientação dos CRAS e CREAS, ou mesmo não existe um local pertencente à Assistência Social para a realização do trabalho. Para a continuidade da realização dos trabalhos, é necessário contar-se com espaços oferecidos pela rede governamental e, muitas vezes, não governamental.

> Avalio que em relação à estrutura física ainda necessitava de ampliação e qualificação principalmente para implantação dos Centros de Referência de Assistência Social e área administrativa [...] (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 4).

> [...] o espaço físico era inadequado. (:)))
> . ( )(Em relação ao Serviço [...], como já referido, não tínhamos espaço físico para sua realização e utilizamos espaços cedidos de outras Secretarias. ((:) . /( ) . ( )( ) (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 10).
>
> [...] O espaço físico inadequado (se referindo à proteção especial) (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 11).

Sabe-se que dificuldades para a execução das políticas públicas, não somente da Assistência Social, compõe o cotidiano de muitos municípios brasileiros. Mas tal realidade não exime de responsabilidade aqueles que trabalham na área e possuem compromisso de apontar tais limites na operacionalização da Política. Além disso, em se tratando de reformas há que se levar em conta uma série de questões para realizá-las, por exemplo, os recursos financeiros devem estar previstos no orçamento anual. No entanto, ainda que existam limites legais, também no município de Cachoeirinha, é possível detectar a busca pela adequação dos espaços de execução do trabalho nas respostas dos gestores. “Espaço físico: em fase de estruturação, mas ainda precários, faltando principalmente equipamentos e acomodações adequadas ao trabalho” (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 8).

Convém relatar que, em 2007, a sede da SMTCAS transforma-se em CRAS, sendo que já vinha contemplando o Serviço Atendimento Social à Comunidade (ASC) e Atendimento Jurídico Gratuito (AJUDC) entre outros atendimentos a usuários da proteção básica e especial. Nesse processo, em dezembro de 2007, os gestores perceberam a urgência da realização de obras que garantiriam a segurança dos usuários e trabalhadores, devido a sérios problemas na estrutura desse espaço físico.

Outro ponto imprescindível, a ser destacado, trata-se da questão das condições de trabalho dos profissionais que, em função do espaço físico da antiga sede da SMTCAS, dificultavam que o sigilo profissional fosse garantido. Situação essa que é confirmada pelo gestor abaixo:

> O espaço para atendimento do serviço social e psicologia era insuficiente, principalmente em se tratando de atendimentos a crianças que exigem espaço para brincadeiras; também não permitia ***sigilo***, considerando que as repartições eram de madeira, sem proteção acústica e localizado no prédio sede da Secretaria onde funcionavam outros Setores próximos às salas de atendimento (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 10).

Por outro lado, sabe-se que as mudanças em relação às estruturas físicas, bem como ao quadro de recursos humanos e financeiros são parte de um processo que envolve tensionamentos inerentes à política de Assistência Social, cuja luta constante é a do direito e para isso é condição essencial primar pela qualidade. Além disso, condições de trabalho que primam pela qualidade dos serviços prestados aos usuários são respaldadas, inclusive pela LOAS em seu artigo 4º parágrafo III: “Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito à benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (CRESS, gestão 1999-2002, p. 35). Segundo as orientações técnicas do MDS para a implantação dos CRAS, o seu:

> Ambiente deve ser acolhedor para facilitar a expressão de necessidades e opiniões, com espaço para o atendimento individual que garanta privacidade e preserve a integridade e a dignidade das famílias e seus membros” (MDS Guia de Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social, p. 17).

Quanto aos Recursos Humanos, o estudo revelou dois quadros distintos no que se refere a estes e em que, num dado momento, houve ampliação do quadro de funcionários pela nomeação por meio de concurso público, como pode ser observado nos extratos de respostas abaixo:

> Avalio que foi um período de valorização da Assistência Social enquanto política pública, com aumento do número de técnicos nomeados, investimento em capacitações e planejamento conjunto com a equipe (Gestor representado pelo questionário nº 3).

> No critério recursos humanos, existem muitos Programas, Projetos e Serviços que necessitam de mais profissionais para a devida qualidade do atendimento, ficando a desejar (Gestor representado pelo questionário nº 2).

Entretanto, noutro momento houve um declínio, exigindo dos gestores diálogo constante com o prefeito e demais representantes do governo municipal, num processo de esclarecimento e convencimento da real necessidade de ampliação dos recursos humanos. É prudente salientar que as instruções técnicas do MDS definem o número de pessoal, espaço físico, entre outras orientações.

Isso reflete a visão dos governantes em relação à importância da política de Assistência Social enquanto direito, pois não se tem, por vezes, o conhecimento

sobre o que é e por que se faz imperiosa a ampliação do quadro de técnicos e administrativos para a execução do trabalho. Dois gestores apresentam essa compreensão em suas respostas abaixo demonstradas:

> [...] se faz necessário constante diálogo sobre a importância dos profissionais que irão compor o quadro de pessoal (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 6).

> A ampliação do quadro de pessoal é uma necessidade constante e fazem-se as discussões e encaminhamentos necessários para suprir estas faltas (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 8).

A precarização e a polivalência são características do mundo do trabalho de hoje expressando-se, no setor público por meio dos cargos de confiança (CC) e da exploração da mão-de-obra qualificada. Algumas vezes, pensa-se que é viável a substituição de um profissional do quadro por um profissional de político partidário e os profissionais que assumem o trabalho precisam ser polivalentes, assumindo várias funções ao mesmo tempo.

Essa necessidade pela polivalência não respeita estagiários, CC's ou profissionais concursados, já que, na lógica capitalista busca-se produzir cada vez mais com cada vez menos recursos. Esse aspecto não permite que se dê a qualidade necessária ao trabalho, bem como não garante que a demanda real seja completamente atendida, haja vista a carga horária ser

> [...] restrito e pequeno para número de ações desenvolvidas, porém dificuldades estruturais e financeiras contribuíram para que, em alguns casos, houvesse falta de empenho de algumas profissionais, que se escondiam atrás de justificativas. Também se reconhece que profissionais do quadro desenvolviam mais de um projeto simultâneos [...] (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 9).

A visão de que os profissionais se justificam, não cumprindo com as suas atribuições a contento é contraditória ao entendimento da primazia pela qualidade dos serviços prestados. Poderia se dizer que o constante diálogo que se tem com a gestão atual do município na busca pelo entendimento de que recursos humanos qualificados são fundamentais para o bom andamento do trabalho, e a garantia de direitos é próprio do pensamento capitalista contemporâneo de que os profissionais podem ser polivalentes e devem "dar conta" de suas atribuições sem justificativas para o contrário.

A lógica neoliberal assegura que as políticas sociais produzem um excessivo gastos aos cofres públicos, especialmente políticas de princípios universais e de gratuidade. "A proposta é reduzir despesas (e em especial, os gastos sociais), diminuir atendimentos, restringir meios financeiros, materiais e humanos para a implementação dos projetos" (IAMAMOTO, 2001, p. 9-32).

Quanto aos recursos financeiros, os gestores referem ter havido considerável ampliação. São mencionados recursos Federais e Estaduais para desenvolvimento de programas próprios e manutenção dos mesmos.

Tratar de recursos financeiros no SUAS significa pensar a gestão financeira do sistema que compreende o co-financiamento entre União, Estados e Municípios. Lembrando que "os critérios de partilha são pautados em diagnósticos e indicadores locais e regionais, considerando a diversidade e as especificidades de cada local" (PRATES, 2006, p. 98).

De modo geral os gestores buscaram, em suas gestões, ampliar os recursos disponíveis, sendo que alguns o fizeram junto a instâncias Federais e Estaduais. Tal fato demonstra, também, que há poucos recursos municipais para o desenvolvimento da política, ficando explícito no extrato de resposta de um gestor:

> Poucos recursos próprios, que por questões de disputas políticas internas agravaram ainda mais a alocação de novos investimentos nas políticas da Assistência Social. Apesar disto buscou-se desenvolver inúmeros projetos para aquisição de recursos em âmbito estadual e federal, os quais alguns foram contemplados, contribuindo assim para a afirmação de uma política de Assistência social efetiva e não assistencialista no município (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 9).

Pode-se destacar que existe a necessidade de diálogo, junto aos demais gestores do município, na perspectiva de ampliação dos recursos financeiros para a política de Assistência Social. Observa-se nas respostas dos gestores que é necessária a ampliação dos recursos, bem como a fluência dos processos de negociação junto ao governo.

> [...] falta de recursos econômicos e materiais para cumprir a agenda da LDO [...] (Extrato de resposta do gestor representado pelo questionário nº 2).

> A ampliação do quadro de pessoal é uma necessidade constante e faz-se as discussões e encaminhamentos necessários para suprir estas faltas. A ampliação financeira acompanha estes movimentos (Extrato de resposta de gestor representado pelo questionário nº 8).

> Os recursos humanos também estavam aquém do ideal. Os educadores sociais do Abrigo, embora estivessem em número suficiente, considerando as vagas previstas para os plantões, muitas vezes não conseguiam atender à demanda em caso de adoecimento e licenças. Também era necessário servidor da área administrativa, cuja função estava sendo exercida pela coordenação, impossibilitando atuação efetiva como coordenação devido ao excesso de demanda de trabalho. A carga horária de que se dispunha para a assistente social e psicóloga não era suficiente para a realização do trabalho nos prazos instituídos pelo Ministério Público e Vara da Infância, considerando a prioridade dada para a resolução das situações de abrigagem, conforme o ECA. [...] (Extrato de resposta de gestor representado pelo questionário nº 10).

Deve-se considerar, também, que a ampliação dos recursos humanos perpassa o orçamento do município. Sem recursos financeiros não se faz possível a criação de novas vagas, o preenchimento das existentes, nem mesmo a realização de concursos públicos. Além desse aspecto, percebe-se que o conhecimento quanto à utilização dos recursos financeiros ainda é um processo de aprendizado para alguns gestores, considerando a complexidade do tema, como é possível identificar nas respostas dos seguintes gestores:

> Embora recebamos recurso do Governo Federal, este não pode ser utilizado para a contratação de recursos humanos que constitui a necessidade mais urgente juntamente com a aquisição de espaço físico próprio. A Secretaria, como contrapartida, nomeou uma psicóloga e um assessor jurídico para comporem a equipe mínima do Serviço, juntamente com assistente social que já era do quadro. Houve interesse da Secretaria da nomeação de mais uma assistente social, mas a Secretaria de Administração não autorizou (Extrato de resposta de gestor representado pelo questionário nº 10).

> Temos conhecimento dos recursos financeiros, mas nem sempre clareza de sua aplicabilidade. (Resposta de gestor representado pelo questionário nº 5).

> [...] Em relação aos recursos financeiros, tenho procurado me informar e aprender a forma mais correta de utilização de recursos vinculados e livres, otimizando e elencando, junto a equipe de trabalho, as prioridades e as necessidades a curto, médio e longo prazo (Extrato de resposta de gestor representado pelo questionário nº 6).

O financiamento das políticas públicas nem sempre é apreendido imediatamente a assunção de um cargo de gestão. O processo é gradual e requer cuidados para a melhor utilização das verbas públicas. Além do simples processo de aprendizado que, por vezes, torna o processo de gestão do financiamento mais lento e dificulta o cumprimento de prazos para o recebimento de recursos federais e estaduais, há limites administrativos específicos ao setor público que são mais morosos como editais, licitações, etc.

Segundo Prates (2006), para que os Municípios e Estados recebam recursos devem atender alguns critérios fundamentais como a comprovação "quanto à execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do Tesouro destinado à assistência social efetivamente investidos na área" (PRATES, 2006, p. 99). Outro critério importante, apontado pela autora, é a explicitação da gestão dos recursos no Relatório Anual de Gestão e o efetivo controle social dos respectivos conselhos de direitos sobre esta questão. Além disso, os recursos são destinados conforme os níveis de gestão estabelecidos pela NOB/SUAS (inicial, básica e plena), bem como são considerados os demais critérios de partilha estabelecidos pela referida Norma.

Em se tratando de controle social, esse fator impõe atenção dos mesmos e da sociedade civil sobre os recursos financeiros para a execução da política de Assistência Social. Assim, foi questionado aos conselheiros do CMAS a sua opinião quanto ao processo de implementação do SUAS, no município, sendo identificado que quatro entre os nove (4 de 9) participantes do CMAS percebem que a implementação e implantação do SUAS está progredindo, tendo contribuído no atendimento aos usuários, principalmente devido à materialização dos CRAS e, conseqüentemente, da proximidade dos serviços com as regiões.

Com essas avaliações, identifica-se a territorialização como a categoria teórica que expressa o entendimento de descentralização do atendimento. É possível observar tal afirmação com as respostas dos sujeitos pesquisados apresentadas abaixo:

> Vejo que Cachoeirinha está no caminho certo, está inaugurando os CRAS, e com isso vai melhorar o atendimento aos usuários, pois estes centros estão mais próximos das regiões onde estão as comunidades mais necessitadas (Extrato de resposta de participante do CMAS representado pelo questionário nº 8).

> O SUAS está sendo implantado no município através da criação de alguns CRAS - Centro de Referência de Assistência Social, conforme critérios que envolve número da população, entre outros. E com isso, o atendimento a população usuária acontece de forma descentralizada, ou seja, próximo a região/comunidade (Extrato de resposta de participante do CMAS representado pelo questionário nº 10).

Mesmo com avaliações positivas em relação ao processo de implementação do Sistema, em outras, os sujeitos pesquisados, apresentam críticas importantes. Uma delas trata-se dos atravessamentos de interesses políticos partidários no desenvolvimento da implementação do SUAS conforme segue:

> [...]
> k. Desconhecimento dos secretários "o secretário nunca está a par de nada";
> l. Não há transparência; (Extrato de resposta de participante do CMAS representado pelo questionário nº 7).

Cabe relembrar que a contradição é inerente aos processos sociais, não sendo eles nem somente positivos nem totalmente negativos. Não são lineares, mas dialéticos e, por isso mesmo, compreendem a totalidade, a historicidade e a contradição. Eis que

> A análise de políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre estado e Sociedade, civil no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações (BERING; BOSCHETTI, 2006, p. 36).

As autoras criticam ainda as análises pluralistas afeitas ao racionalismo balizam sua discutição em torno da "eficiência e eficácia na 'resolução de problemas sociais'", não questionando o fato da impossibilidade de garantir-se justiça social e equidade no sistema capitalista (BERING; BOSCHETTI, 2006, p. 36). Esse fato retoma a discussão de uma luta constante pela real transformação societária na qual se fazem imprescindíveis não somente reformas, mas revoluções na busca pela igualdade social.

Nesse processo de lutas, continua-se a pontuar as críticas que compõe os espaços democráticos de participação em vários aspectos. Sendo assim, outra

crítica dos componentes do CMAS trata dos processos de gestão verticalizados e ao desconhecimento do Secretário (SMTCAS) acerca das questões que envolvem a política de Assistência Social. Tais críticas traduzem a contradição enquanto categoria do método, uma vez que o Sistema Único de Assistência Social propõe-se a ser descentralizado e participativo, primando pela transparência nos processos que o envolvem. Contradição, inclusive, com a categoria teórica territorialização, que privilegia a realidade das regiões nas quais são implementados e implantados os CRAS. Tal regionalização empodera os sujeitos usuários, bem como aqueles componentes da rede sócio-assistencial.

> [...]
> d. Os gestores querem que as coordenadoras comecem a atender agora mesmo, sem as devidas alterações necessárias de infra-estrutura e materiais, recursos humanos;
> e. Não está sendo organizado por técnicos e gestores (Extrato de resposta de participante do CMAS representado pelo questionário nº 7).

Quatro entre nove participantes do CMAS percebem a implantação como processo. Destes, dois utilizam o termo “está sendo” expressando o momento de transição da Política de Assistência Social. Apesar de ser compreendido enquanto processo, são identificadas nas respostas dos sujeitos pesquisados fatores que limitam o desenvolvimento do processo de implantação e implementação do SUAS no município, assim expostos nos extratos abaixo:

> Por ser uma política que está em fase de implementação o SUAS será uma ótima ferramenta para a sociedade (Extrato de resposta de participante do CMAS representado pelo questionário nº 3).

> Devagar, mas sólido, pés no chão com os problemas e suas soluções. (Extrato de resposta participante do CMAS representado pelo questionário nº 6).

> a) O processo de implantação e implementação não está sendo feito de forma correta; Os servidores ainda não entendem o que está ocorrendo;
> b) Não há publicização para a comunidade (os usuários) que serão beneficiados;
> c) A SMTCAS como suporte político e menos para garantir o direito;
> d) Urgência na implantação de projetos (eleições do ano que vem);
> e) Desconhecimento dos secretários “o secretário nunca está a par de nada”;
> f) Não há transparência;
> g) Faltam técnicos para que os projetos andem;
> h) Técnicos com mais de um projeto para coordenar ou implantar;
> i) O processo de implantação e implementação não está sendo feito de forma correta;

j) Não está sendo organizado por técnicos e gestores (Extrato de resposta participante do CMAS representado pelo questionário nº 7).

O SUAS está sendo implantado no município através da criação de alguns CRAS - Centro de Referência de Assistência Social (Extrato de resposta de participante do CMAS representado pelo questionário nº 10).

Está sendo implantado e implementado de maneira restrita, com pouca divulgação aos profissionais dos municípios e aos usuários. Pouco ou quase nada de informações a respeito do SUAS. (Extrato de resposta de participante do CMAS representado pelo questionário nº 11).

Conforme pode ser observado acima, cinco entre os nove sujeitos pesquisados (CMAS) citam a implantação dos CRAS, alguns já implementados e outros em processo de implementação. Um sujeito aponta a territorialidade como uma forma de maior aproximação com a comunidade e melhoria do atendimento aos usuários da Política. São apontadas também, são apontadas a capacitação, o planejamento, as conferências municipais como partes integrantes do processo de implementação e implantação do SUAS.

Um Participante aponta a necessidade de que o Poder Público assuma a responsabilidade de uma política social para todos, ou seja, que existe o entendimento de que cabe ao Governo a responsabilidade pela execução da política de Assistência Social e sua universalização da cobertura do atendimento aos sujeitos de direitos em suas necessidades básicas, mas que “Na verdade ainda é necessário que o Poder Público assuma a responsabilidade de uma política social para todos” (Fragmento de resposta do instrumento nº 3).

Dois destacam a necessidade da democratização das informações acerca das ações e de eventos importantes como as conferências municipais de Assistência Social. Estes sujeitos pesquisados referem que poucos sabem sobre o que está sendo feito em relação à implementação do SUAS, sendo que um deles afirma haver declínio na comunicação entre entidades e SMTCAS, contando-se a partir de 2006.

Esse compartilhamento de informações remete a instrumentalização à participação efetiva em fóruns deliberativos e suas formas de apresentação. A democratização das informações relativas ao SUAS não se caracterizam como a única via de acesso à participação, mas realmente se faz entender como um importante canal para isto. Algumas estratégias foram sugeridas por conselheiros do CMAS, tais como:

> Percebo que está faltando a divulgação desse novo sistema para a população em geral. Talvez oferecer material educativo, capacitações... para que a população/comunidade tivesse um entendimento dessa mudança (Extrato de resposta, instrumento nº 10).
>
> Os usuários não estão cientes de todos os seus direitos. A publicização do que está acontecendo na cidade não é dirigida para quem deveria saber (Extrato de resposta, instrumento nº 7).

O mesmo conselheiro aponta, ainda, para a implementação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social CREAS. Contudo, não fica clara a avaliação do conselheiro quanto à necessidade de se ter no Município um CREAS, como se observa: "Acredito que esteja sendo implantado a criação do CREAS, pois temos apenas alguns serviços deste nível" (Extrato de resposta de participante do CMAS representado pelo questionário nº 10).

Como já apontado por um gestor, existem serviços programas e projetos equivalentes à Rede de Proteção Especial, mas o município é habilitado em gestão básica, não tendo, assim, a obrigatoriedade de implementação de CREAS. Considerando o momento do processo de implementação dos CRAS e CREAS, é compreensível que talvez não haja clareza do que realmente seja, não somente um CREAS, mas o Sistema como um todo, pois nas respostas, principalmente dos gestores, fica explícito que há a busca por sua compreensão crescente, a partir do que está posto nas legislações vigentes acerca desta política. Não significando, portanto, a sua concretização cotidiana, uma vez que a existência de leis não garante a sua "incorporação cultural" pelos sujeitos (COUTO, 2004, TELLES, 2001).

Nesse contexto e parafraseando Carlos Drumond de Andrade[22] as existências das leis não bastam, haja visto que *A F :) . ()* Porém, somos desafiados por regras e relações sociais, como coloca Telles (2001):

> É certo que direitos e cidadania significam um modo de nomear (e imaginar) as formas pelas quais as relações sociais podem ser reguladas e construídas regras civilizadas de sociabilidade - e é exatamente por esse ângulo que estamos sendo desafiados (TELLES, 2001, p. 164)

Ainda se está em franco processo de transformação no qual se apreende o movimento do percurso. Seria comparável ao momento cuja lagarta prepara-se para uma metamorfose e, para tanto necessita fechar-se em um casulo. Nesse caso, trata-se de um casulo de preparações para uma nova fase da Política de Assistência

[22] Carlos Drumond de Andrade, poeta modernista brasileiro (1902-1987).

Social no município de Cachoeirinha. É a vida se reinventando em uma introspecção, um olhar para dentro sem perder de vista o objetivo de voar e o tempo necessário que tal processo demanda, pois a implementação do SUAS é um desafio da totalidade dos municípios do país, não sendo realidade exclusiva de Cachoeirinha. Somente após seu misterioso transformar a borboleta rompe a crisálida e, ainda assim, não sai voando simplesmente, pois necessita fortalecer suas asas movimentando-as repetitivamente até alçar vôo.

Outra dificuldade enfrentada foi a elaboração da dissertação durante o pleno exercício profissional que, como já referido, proporciona aprendizados e significativo desenvolvimento enquanto profissional, mas que por outro lado, exige disciplina para o estudo e, principalmente, uma vigilância maior da pesquisadora ao efetuar suas escolhas e desenvolver a análise dos dados e considerações, pois está implicada diretamente com o espaço no qual se deu o estudo, assim como com os sujeitos pesquisados. Dessa forma, cada linha escrita necessitou muito discernimento e reflexão.

O processo de qualificação produziu na pesquisadora um sentimento dúbio: imensa satisfação em receber as orientações e sugestões da banca examinadora pela sua experiência em pesquisas e, também, na Política de Assistência Social, especialmente em SUAS, bem como surgiu o sentimento de intensa insatisfação com o conteúdo por hora apresentado, já que não houve o tempo hábil necessitado pela autora para a produção do material idealizado. Após a qualificação, foi possível trabalhar sobre a base já construída, utilizando todas as considerações feitas pela banca. Foi como debater com as professoras a cada linha re-escrita desde o início da nova produção.

O presente estudo tem como tema central o processo de implementação e implantação do SUAS no Município de Cachoeirinha/RS. Para a conclusão dessa proposta, fez-se necessário o revisitar a construção histórica da Assistência Social até a sua constituição enquanto Política Pública de direitos afiançada na Constituição Federal de 1988. Foi um longo percurso, travado com lutas coletivas em busca de um ideal. Leva-se em consideração o fato dessa política ser recente e suas conquistas legais, ainda, em processo de pactuação política e aceitação cultural pela sociedade.

Nesse sentido, os aportes teóricos deste estudo indicam que o Brasil carrega consigo um passado que elucida a tendência atual de manutenção de concepções assistencialistas arraigadas culturalmente, mas que ainda é possível identificar processos de resistências pela sociedade através dos movimentos sociais. Movimentos estes, que impulsionaram transformações consideráveis na direção da conquista de direitos. Com isso, as conquistas por direitos sociais devem ser compreendidas enquanto processo histórico, tendo sido reconhecidos no Brasil, durante os anos 30 do século XX, assegurados pela Constituição de 1934, à época, sendo vinculados à legislação trabalhista, para àqueles que tinham acesso ao trabalho formal.

Já, especificamente, em relação à constituição da política de Assistência Social, pode-se constatar seu trajeto histórico com a criação da Legião Brasileira de

Assistência (LBA) em 1942, durante a gestão de Getúlio Vargas. Aquela instituição, ainda expressava nítido caráter paternalista e clientelista, incorporando a estratégia de governo, tendo sido criada para responder pelos serviços de Assistência Social. BIASI (1996) apresenta a ação da LBA como voluntarista, que contava na época, com uma rede de agentes voluntários atuante em praticamente todo o território nacional. A LBA passa "a atender as famílias quando da decorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social" (SPOSATI, 2005, p. 20). Essa influência marca a Assistência Social até os dias atuais no entendimento baseado no senso comum da sociedade. Somente em 1985, a Assistência Social é compreendida enquanto política pública pelo I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República cujo teor reconhece o usuário enquanto sujeito de direitos que deve ter ampliada a sua possibilidade de participação nos assuntos relacionados às políticas públicas. A partir de então, iniciava-se o rompimento com a visão de assistência social tutelar e caritativa (SPOSATI, 2005).

Com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passa a ser considerada um direito do cidadão e um dever do Estado, estando incluída no tripé da Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Apesar disso, somente em 1993, foi aprovada a LOAS, nova Lei nº 8.742/93, "resultado do dilema que sempre esteve presente na estruturação da área da assistência social brasileira" (COUTO, 2004, p. 172).

Com a LOAS, veio a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), regulamentado após consecutivas mobilizações da sociedade civil (COUTO, 2004). Em seguida ao CNAS, cujo papel fundamental trata-se de discutir sobre as políticas públicas de proteção social e deliberar sobre elas, foi elaborada a primeira PNAS, tendo esta evoluído após a IV Conferência Nacional de 2003, já apresentando o SUAS como uma importante deliberação daquela Conferência.

Nesta produção, o SUAS, que tem sua base fundamentadora calcada na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e PNAS, sendo construído nos moldes do Sistema Único de Saúde SUS, é compreendido como um processo histórico e, sendo assim, não teve seu início apenas em 2005 com a NOB/SUAS, mas antes mesmo da IV Conferência Nacional realizada em dezembro de 2003, pois já havia um importante movimento nessa direção. Contudo é a partir do ano seguinte que este estudo traça o surgimento do SUAS. Seguindo essa evolução, em 2004 é aprovada a nova PNAS, em 2005 ocorreu à aprovação da NOB SUAS e somente em

2006 é concretizada a NOB RH que normatiza os recursos humanos necessários à execução da política, ou seja, a equipe mínima para a implantação do sistema. O SUAS visa à consolidação de um "sistema público não-contributivo descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira" (NOB-SUAS, 2005 p. 86).

Para fins de aprofundamento da discussão a respeito do SUAS, foram elencados alguns aspectos considerados elementos centrais como a universalização, descentralização político-administrativa, a proteção social em seus níveis hierarquizados, a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, a vigilância e o controle social e, por fim, a política de Recursos Humanos. Entende-se, portanto, que a universalização dos direitos de Assistência Social se baseia no alcance dessa política a quem dela necessitar, universalizando o atendimento social entre o seu público alvo. O termo universalização é trabalhado por Silva (2007), como contraposição à focalização, sendo entendida, também, como um meio de atingir-se determinado público alvo com maior diretividade, evitando a fragmentação da política e a seletividade com que os programas são executados.

Quanto à descentralização político-administrativa, destaca-se que a nova PNAS, tendo como diretrizes a participação da população, (primazia da responsabilidade do Estado e a centralidade na família) solidifica o modo de gestão compartilhada entre as três esferas de governo articuladamente e divide as responsabilidades entre os entes federativos.

Fica claro que para efetivar a política e a proteção social é necessária a concretização de "um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais, ao ciclo da vida, a dignidade humana e a família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB/SUAS, 2005, p. 90)". Dessa forma, a proteção social é hierarquizada em básica (prevenção de situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários); e especial (atenções sócio-assistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos, violência).

A matricialidade sociofamiliar, enquanto um importante eixo estruturante do SUAS, tem na família o centro, a matriz de suas ações, sendo buscados, nesta produção, os sentidos de família para a sociedade contemporânea e sua relação com as políticas públicas construídas historicamente. Este eixo aponta para a

fundamental compreensão das famílias como sujeitos coletivos de direitos. MIOTO (2006) aponta, criticamente, dois tipos de intervenção do Estado para com as famílias até o momento e que devem ser re-pensadas: a família compreendida como auxiliar de processos diagnósticos e de tratamento de problemas individuais e a família vista como um problema e transformada em objeto terapêutico. Portanto, o Estado possui a tendência de culpabilizar a família e tem centralizado suas ações em situações-limite em detrimento de ações preventivas, educativas e cidadãs. Em vista disso, o SUAS propõe uma ruptura com tais concepções por meio das ações preventivas pela proteção social básica, através dos CRAS, que devem ofertar o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Também, propõe o enfrentamento às violações de direitos pela proteção social especial de média e alta complexidade, entendendo que a família não pode ser atendida de forma fragmentada e isolada.

A territorialização é compreendida como atuação da política de Assistência Social em rede nos Municípios a partir dos territórios. Nesse processo, é fundamental a produção de indicadores e diagnósticos georeferenciados que devem expressar os contingentes populacionais mais vulneráveis às condições de exclusão do acesso às políticas públicas, bem como à exposição dos sujeitos às várias faces da questão social. Portanto, a informação sobre os dados de realidade do conjunto das comunidades é indispensável, constituindo importantes subsídios à elaboração de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades sociais (PRATES, 2007). O eixo territorialidade respeita as especificidades de cada região, sendo uma estratégia importante para ultrapassar a fragmentação, segmentação e focalização. Dessa forma, extrai-se da discussão apresentada, no interior deste trabalho que a territorialização busca atuar na lógica da totalidade e integração, intersetorialidade entre as políticas, bem como visa fazer valer a diversidade e estimular o protagonismo da população na assunção ativa da sua cidadania.

No que se refere à vigilância e ao controle social, a NOB/SUAS estabelece novos parâmetros para relação entre Estado e Sociedade Civil. Nessa relação, o Estado tem a primazia da responsabilidade na condução da política e a sociedade civil; e, esta última, tem o papel fundamental de controle social sobre a política, de organização de fóruns de participação popular e de articulação e união dos conselhos. Para tanto, se faz fundamental a vigilância socioassistencial que consiste em sistemas de informação que privilegiam e favorecem o controle social em relação aos órgãos e serviços de Assistência Social. Visto que no centro dessa decisão "nacionalmente pactuada está o reconhecimento de que a busca e formulação da

cidadania são também fomentadas por ferramentas tecnológicas e informacionais que facultem o melhor acontecimento do direito" (TAPAJÓS, 2006, p. 178-199).

A participação popular nas decisões sobre a efetivação das políticas públicas garante a deliberação de prioridades municipais a serem acolhidas (MARTINS 2006). Entende-se, neste estudo, que a participação se trata da capacidade de sentir-se parte integrante de uma realidade em determinado contexto, na qual se tem o direito e desejo de incidir para conhecê-la, alterá-la, criticá-la e/ou validá-la. É ocupar espaços, conscientemente de seu papel e responsabilidade enquanto cidadão de direitos e deveres.

Em relação a política de Recursos Humanos, foi significativamente considerada, permeando o conteúdo das discussões deste trabalho a visão capitalista introjetada cultural, social e politicamente no conjunto da sociedade, cuja lógica é a de que o excesso de direitos prejudica os lucros do mercado e conseqüente crescimento econômico. Essa lógica atinge a todos os trabalhadores, não sendo diferente com aqueles dos setores públicos, também expostos às mesmas condições de exploração de sua mão-de-obra, com a ressalva da possível estabilidade. Na Assistência Social de Cachoeirinha, é comum que os profissionais assumam mais de um projeto ou serviço, cercados por inúmeras atividades que vão além de sua carga horária e, inclusive, atribuições, influindo na garantia da qualidade dos serviços prestados.

De modo geral, a NOB/RH estabelece como forma estratégica à regulação da gestão no âmbito de recursos humanos com princípios e diretrizes nacionais, princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social, equipes de referência, diretrizes nacionais para a capacitação, planos de carreira, cargos e salários, entidades e organizações de Assistência Social, co-financiameno da gestão do trabalho, responsabilidades e atribuições dos gestores, nos três níveis de governo e Distrito Federal, para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, organização do Cadastro Nacional dos trabalhadores do SUAS (Módulo CAD/SUAS), controle social da gestão do trabalho e regras de transição. Dos pontos apresentados na NOB/RH, coube destacar as equipes de referência, especialmente a dos CRAS e, posteriormente, a do CREAS, no município, devido à prioridade de compreensão acerca da política de proteção básica para esta dissertação.

Foi possível constatar, com o desenrolar deste estudo, que o processo de desenvolvimento da Política de Assistência Social em Cachoeirinha foi gradativo, como tem sido em todo o território nacional. Dessa forma, não se ficou imune ao

primeiro-damismo até que fosse possível chegar à concepção atual de Assistência Social, que entende como intrínseco a essa política a realização de programas e projetos que visem ao acesso aos direitos sociais e geração de trabalho e renda. Ainda assim, passa, hoje, por reestruturações profundas devido a atravessamentos políticos partidários, influindo diretamente na execução dos serviços, programas e projetos em andamento. É nessa perspectiva de transformação dialética, de constante devir, que é compreendida a política no interior deste trabalho.

O aprofundamento da compreensão acerca do SUAS, em âmbito municipal, bem como a disponibilidade dos órgãos envolvidos para a sua implementação e implantação, se faz condição essencial. A compreensão sobre o contexto em que se dá a gestão das políticas públicas, como são compreendidas e executadas, além da percepção acerca do nível de participação do Conselho Municipal de Assistência Social em relação ao Sistema Único, é condição crucial à sua implementação, uma vez que a NOB do SUAS prevê a “descentralização político-administrativa e territorialização, bem como o desafio da participação popular/cidadão usuário”

Considerando que os sujeitos pesquisados pertencerem a dois grupos com características e papéis diferentes, ainda que complementares, identifica-se que ambos apontam a importância do planejamento para a gestão da política de Assistência Social, mencionando a elaboração do diagnóstico enquanto significativo instrumento de gestão e, além do diagnóstico, o monitoramento dos Programas, Projetos e Serviços. Observou-se, ainda, o que não se apresenta como uma novidade, que existe a necessidade de capacitação continuada aos conselheiros, de acordo com seu nível de escolarização, de forma a garantir a efetiva participação e controle social.

Também, percebeu-se que o controle social, categoria teórica deste estudo, aparece muito pouco nas respostas referentes à concepção de Política de Assistência Social. Fato que pode estar relacionado à recente existência não somente dos conselhos, mas também da Política de Assistência Social no Brasil, o que configura o controle social sobre os assuntos de interesse público como um desafio a ser enfrentado nacionalmente.

Pelo momento histórico de materialização do SUAS no município estar muito vinculado à implantação dos CRAS, são visíveis as categorias teóricas Proteção Social e Territorialidade intensamente articuladas e, por vezes, é possível notar certo reducionismo desta última, ainda percebida enquanto descentralização do atendimento nas comunidades, mesmo tendo sido expressado por grande número de gestores a categoria empírica intersetorialidade, como fundamental ao desenvolvimento das ações pertinentes à Assistência Social. O caráter conformador da política, arraigado culturalmente, ainda emerge nas respostas dos sujeitos da pesquisa, demonstrando-se presente ainda na contemporaneidade.

A partir dos dados analisados, identificou-se que o município vem desempenhando o planejamento utilizando-se de instrumentos de gestão como a elaboração de diagnósticos, monitoramento projetos e serviços, e utilizando-se principalmente, de reuniões. Por outro lado, percebeu-se um decréscimo da realização de determinadas reuniões técnicas, o que aponta expressiva contradição entre discurso, intenção e ação. Além das reuniões, os gestores referem entender o que seja a LDO, LO o PPA, bem como sua importância ao desenvolvimento da gestão dessa Política Pública.

Já, quanto à avaliação, enquanto instrumento de gestão, ainda parecem existir dúvidas por parte dos gestores, sendo confundida, por vezes, com o monitoramento. Entretanto, um aspecto a ser destacado, em relação ao entendimento acerca do

monitoramento, é a valorização de alguns dos gestores, ainda que minoria, em relação às percepções e sugestões do usuário a respeito da execução da Política.

É importante mencionar, que os constantes atravessamentos político-partidários permearam as respostas dos gestores em vários questionamentos elaborados nos instrumentos de pesquisa. Este fenômeno pode ser considerado intrínseco à política de Assistência Social, que abarca correlações de força e interesses diversos, pois trata-se de uma política pública desenvolvida em Secretaria Municipal, composta por trabalhadores efetivos do quadro e de representantes do governo local.

Pode ser observado, também, o enfrentamento cotidiano de desafios como a escassez de recursos humanos e materiais na política de Assistência Social, sendo uma estratégia o diálogo constante com demais gestores municipais para suprir tais faltas. Esta realidade é parte integrante da constituição histórica das políticas públicas que vem arrastada juntamente às particularidades da própria Assistência Social brasileira.

Tais atravessamentos, também se expressam no controle social, que no município é estabelecido com o traçar de estratégias que visam ao incentivo da participação e articulação da sociedade civil, manifesta principalmente através da Rede de Proteção da GRANPAL que realiza capacitações regionais e municipais. Tensiona, dessa forma, para que as entidades possam estar preparadas para deliberarem em assuntos de interesse público. Por outro lado, a participação dessa mesma sociedade civil ainda é compreendida, pelos sujeitos da pesquisa, como sendo frágil e incipiente, sendo um desafio significativo ainda na contemporaneidade. Portanto, a sociedade civil carece ser fortalecida, instrumentalizada para a participação. Neste sentido, a democratização da informação, emerge como um canal potencializador dessa participação. Contudo, há que se considerar que este é apenas um dos canais existentes, não sendo o único. Ainda assim, para os membros do conselho e gestores pesquisados, essa categoria empírica expressa a valorização desse canal como potencializador da mobilização e participação da sociedade civil.

Este estudo demonstrou existir significativa rotatividade dos profissionais da SMTCAS entre seus Programas, Serviços e Projetos, bem como em termos de nomeações e solicitação de exonerações, ampliação a redução do quadro, de modo que ocorre o reflexo dessas alterações no desenvolvimento do trabalho realizado. Podem ser compreendidos como contraditórios, pois ao mesmo tempo em que se prima

pelo trabalho interdisciplinar em rede não se estabelecem, a contento, as condições favoráveis, exigindo sobremaneira o empenho individual e coletivo de cada profissional.

Quanto à realidade ser dinâmica e o conhecimento inesgotável, é possível considerar, nesse momento, que o município de Cachoeirinha, ainda que enfrentando as limitações impostas pelo contexto histórico, cultural, econômico e político, vem empenhando esforços para a materialização do SUAS. Mesmo estando presentes os aspectos conformadores, os político-partidários em suas diversas expressões, as freqüentes trocas de profissionais nas coordenações e execução dos Programas, Projetos e Serviços, ainda é possível identificar o empenho dos profissionais em busca da efetivação da Política de Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Por outro lado, alguns pontos cegos em relação à Assistência Social e, especificamente, ao SUAS devem ser consideradas, visando sua superação.

É o caso do não preenchimento da vaga de coordenação técnica e desmonte do Departamento de Assistência Social (DEPAS), essencial à articulação interna entre os programas, Projetos, Serviços e benefícios, monitoramento e avaliação dos mesmos, responsável também pela coordenação da elaboração de relatórios e planos (cumprimento de metas, gestão, PPA etc.), assessoria, orientação às entidades não governamentais, participação efetiva no CMAS entre outras atribuições. A insuficiência e alta rotatividade de profissionais, tanto nas coordenações quanto nas “pontas”, ou execução da política diretamente com o usuário, o entendimento equivocado a respeito de avaliação de Projetos, Programas e Serviços, a necessidade da ampliação da democratização da informação como um dos instrumentos potencializadores da participação da sociedade civil em espaços públicos, são considerados limitações que atravessam as ações da SMTCAS.

Tais fatores limitam a efetividade das ações da Assistência Social no município, mas considera-se que existem possibilidades de superação destas condições. Uma forma de enfrentar a rotatividade dos profissionais seria a vinculação dos mesmos ao trabalho desempenhado no município, bem como o entendimento dos gestores quanto à importância da continuidade do profissional no desempenho das mesmas funções, sempre que possível evidentemente. Tal alternativa sugere a valorização desses profissionais não somente em termos de remuneração, mas quanto à possibilidade de ofertar-lhes melhores condições e menos sobrecarga de trabalho, levando em consideração a afinidade do profissional com determinados atividades. Estas ações seriam viáveis, a partir da ampliação do

quadro de profissionais efetivos de diversas áreas, considerando-se que os assistentes administrativos acumulam afazeres e, conseqüentemente, alguns técnicos executam demasiadamente as tarefas administrativas, além das específicas de sua área. Dar continuidade ao investimento em capacitações, também pode vir a somar condições de maior vinculação dos profissionais aos trabalhos desenvolvidos pela SMTCAS do município de Cachoeirinha. Esta última, prevista inclusive na NOB/SUAS - RH.

A respeito da avaliação das ações realizadas pela Política de Assistência Social, seria importante a capacitação dos gestores e demais profissionais sobre o tema a fim de qualificar o desenvolvimento do trabalho. Já, a democratização da informação passa por diversas ações, que podem impulsionar a participação da sociedade civil nos processos decisórios acerca da política de Assistência Social. Ações simples podem vir a ser as assembléias com os usuários de cada CRAS, as palestras que atendam aos interesses e dúvidas dos usuários nesses espaços de referência, a elaboração de novos materiais didáticos e de baixo custo sobre o fluxo do trabalho desenvolvido pela rede sócio-assistencial nos CRAS e futuro CREAS.

Outra sugestão, agora ao aprimoramento do monitoramento, seria a retomada das reuniões técnicas semanais, consideradas importantes pelos gestores. Além disso, a adoção de instrumentos quanti-qualitativos para registros acerca das ações desenvolvidas pelos profissionais, trimestralmente, pode facilitar a elaboração do Relatório Anual de Gestão e subsidiar, inclusive, decisões das equipes sobre seu trabalho. Trata-se de criar condições de reflexão sobre o trabalho, evitando-se o “tarefismo” e o assistencialismo.

Sugere-se, ainda, que o Departamento do Trabalho e Geração de Renda dê continuidade e profundidade à idéia de ser, cada vez mais, articulador de ações e projetos voltados à geração de renda nos CRAS, bem como co-responsável na elaboração dos diagnósticos de cada território no que concerne aos aspectos vinculados à realidade da população nesta questão. Levantamentos, pesquisas, registros que indiquem a escolaridade, as profissões, as ocupações, interesses para realização de formação e capacitação de cada comunidade podem apontar caminhos à elaboração de projetos sociais de interesse dos usuários e se constitui como atribuição dos CRAS.

Diante do exposto, percebe-se que a tendência para o município de Cachoeirinha é a continuidade da implantação dos CRAS, especialmente o CRAS Vila Anair, que está em processo de implementação, através da organização do

espaço físico e de negociações junto aos grupos de idosos, já que será necessário a sedência de significativo espaço às atividades do PAIF. Por terem ocupado aquele ambiente já há alguns anos, se fará necessário diálogo e gradual processo de implantação deste CRAS. Existe também, a tendência à implantação de um CREAS, diante da evolução das discussões pelos técnicos, bem como da existência de Serviços e Programas de Proteção Social especial de média complexidade.

Nesse sentido, e retomando o problema desta pesquisa que questionava-se sobre: Como estão se desenvolvendo os processos de implementação e de implantação do SUAS no município de Cachoeirinha/RS? Entende-se que, além do que foi retomado até o momento, cabe sublinhar que o SUAS percorre a estrada da implantação em muitos municípios, cada um deles de acordo com as suas especificidades e ritmos, não sendo diferente com Cachoeirinha, onde os esforços empenhados pelos profissionais levam à leitura de que existem indícios de êxito para a materialização deste Sistema no município. Há que se frear a ansiedade natural que costuma permear processos como esse, mas compreende-se que ainda haverá atravessamentos de diversas ordens perpassando o cotidiano de trabalho, pois são inerentes à Política de Assistência Social, cabendo aos profissionais lidar com tais correlações de forças de forma a garantir a implantação do SUAS conforme as determinações da NOB/SUAS.

Por fim o processo de transformação da Política de Assistência Social, a partir da implantação e implementação do SUAS, está desenvolvendo-se e, portanto, enfrentando os obstáculos do caminho, como não poderia deixar de ser, já que processos transitórios geram ansiedades, resistências, disputas de poder. São, por vezes, processos que possibilitam uma reflexão e um repensar sobre o lugar da Assistência Social hoje, bem como o lugar de determinadas ações já enraizadas. Esse processo transformador mexe, também, com os profissionais que se vêem diante de novas formas de desempenharem seus papéis e desafiados em ocupar novos espaços. Entretanto, cabe retomar a metáfora utilizada neste trabalho, onde transformar exige voltar-se para dentro, assim como uma borboleta em sua crisálida e, muitas vezes, esse processo metamórfico não é harmônico nem pacífico, é componente da natureza, pois faz parte do desenvolvimento da sociedade. Ao constatarmos que esta realidade, igualmente, se aplica no campo da política de Assistência Social, identificamos múltiplas possibilidades de que a mesma siga o seu curso natural, por isso, permeada de contradições e mediações que são contemporâneas do movimento natural dos processos sociais que vivemos no tempo presente.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. **Política social, família e juventude:** uma questão de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006, p.61-80.

ANDRADE, Iraci de. **Material didático exposição SUAS.** Santa Catarina: 2006.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social:** intencionalidade e instrumentação. 2.ed. São Paulo: Veras, 2007.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BHERING, Elaine R. **Brasil em CONTRA-reforma:** desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BHERING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BIASI, Léa Maria Ferraro. **A política de assistência social dos governos municipais de Porto Alegre 1964-1994.** 1996. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 1996.

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

BRASIL Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social PNAS/2004, Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB/SUAS.** Brasília: 2006.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 19.ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Proteção básica do sistema único de assistência social:** orientações técnicas para o centro de referência de assistência social. Brasília: jun. 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: nov. 2005.

CACHOEIRINHA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Requerimento de adesão do pleito de habilitação à gestão básica.** nov. 2005.

Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Projeto Conhecer para Crescer: a realidade sócio-econômica da Vila Navegantes em foco.** 2005.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Projeto atendimento social a comunidade:** plantão social. 2002-2003.

Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Relatório de cumprimento de metas.** 2004.

Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Relatório de gestão.** 2004.

Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Relatório de cumprimento de metas.** Jan./abr. 2005.

Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Relatório de gestão.** 2006.

Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Projeto de atendimento especializado interdisciplinar-serviço sentinela.** mar. 2007.

Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Ata (do número 02/06 ao 37/07).**

CACHOEIRINHA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social**. Ata comissão SUAS (002/2006; 003/2006; 004/2007).**

Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Projeto CRAS.** 2007.

Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Plano plurianual 2006-2009.** Out. 2005.

CANCIAN, Renato. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/ult1689u71.jhtm.> Acesso em 05 maio 2008.

CEFESS - Conselho Federal de Serviço Social. **Atribuições privativas do (a) Assistente social - em questão**. Brasília: fev. 2002.

CHAUÍ, Milena. **Conformismo e resistência:** aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.

COUTO, Berenice Rojas. A Assistência Social como Política Pública: do sistema descentralizado ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz (Orgs.). **Capacitação sobre PNAS e SUAS:** no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 26-37.

_____. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

CRESS 10ª REGIÃO. **Coletânea de leis revista e ampliada.** Gestão 1999, 2002, 2000.

DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. 6.ed. São Paulo: Papirus, 2003.

EUZÉBY, Alain. Proteção Social, Pilar da Justiça Social. In: SPOZATI, Aldaíza (Org.). **Proteção Social e Cidadania:** inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortêz, 2004, p. 11-32.

FAUSTINI, Márcia Salete Arruda. **Prática do serviço social:** o desafio da construção. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.

FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Disponível em: < http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_ municipal_ sh_pib_nova.php?ano=2003&letra=C&nome=Cachoeirinha>. Acesso em: 10 fev. 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário eletrônico:** versão 5.10. 3.ed. Rio de Janeiro: Positiva, 2004.

GANDIM, Danilo. **A prática do planejamento participativo na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental.** 8.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

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

IAMAMOTO, Marilda V. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo: trajetórias e desafios. In: MOLINA M., Maria Lorena**. La cuestión social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder e y la diversidad Latinoamericana.** Buenos Aires: Espacio Editorial, 2004.

IAMAMOTO, Marilda V. **O serviço social na contemporaneidade trabalho e formação profissional**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http:// www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/ assistencia_social2005 /default.shtm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2008.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O Processo de Descentralização e Municipalização no Brasil. In: MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: Sales, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude:** uma questão de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal e lógica dialética**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LIMA, Andréia Saraiva; FRANCO, Éverton Augusto Rodrigues; RODRIGUES, Haidée de Caez Pedroso. Programa Regional de Microcrédito: Possibilidades de geração de Trabalho e Renda às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social no Município de Cachoeirinha. In: **Seminário de Práticas Sociais**: rede de proteção. formação integrada, capacitação da rede de proteção à infância e adolescência. 2004. p. 258-269.

LIMA, Andréia Saraiva. **Anotações da fala de Silva, Maria Ozanira Silva e em aula inaugural aos alunos do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.** PUCRS, mar. 2007.

LIMA, Andréia Saraiva; SABOCINSKI, Ana Paula; MOTA, Dila Lopes. Quem sabe sobre a criança e o adolescente abrigados? O trabalho inter e transdisciplinar na intervenção em situações de abrigagem. In: **Seminário de Práticas Sociais**: rede de proteção, formação integrada, capacitação da rede de proteção à infância e adolescência. 2006. Artigo aprovado para a publicação.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Aline de carvalho. Conselhos de Direitos: democracia e participação popular. In: **Política Social, Família e Juventude**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MENDES, Tânia Salete Dias. **Material em fase de elaboração não publicado.** 2006.

MINAYO, Maria C. de Sousa (Org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude:** Uma questão de direitos. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 43-60.

OURIQUES, Ciberen Quadros. **Do menino ao jovem adulto morador de rua portador do vírus HIV/AIDS:** um estudo acerca da sua condição e modo de vida. 2005. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2005.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças Estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo do bem-estar. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude:** uma questão de direitos. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 25-42.

PESTANO, Cintia Ribes) Gestão Estadual da Assistência Social. In: MENDES, Jussara Maria Rosa, PRATES, Jane Cruz, AGUINSKY, Beatriz. (Orgs.). **Capacitação Sobre PNAS e SUAS:** no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 108-134.

PRATES, Jane Cruz. **A pesquisa em serviço social e nas áreas humano - sociais.** Porto Alegre: 1998.

_____.O Orçamento Público e o Financiamento do SUAS. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz. (Orgs.). **Capacitação sobre PNAS e SUAS:** no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 90-109.

_____. **Polígrafo didático de pesquisa social**. Porto Alegre: PUCRS, 2005.

PRATES, Jane; COUTO, Berenice Rojas. **Instrumentos e técnicas de pesquisa.** Porto Alegre: PUCRS, 1998.

PUCRS. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.pucrs.br/textos/>. Acesso em: 20 mar. 2008.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

REIS, Carlos Nelson dos. Inclusão Social: uma proposta de integração articulada de políticas sociais. **Revista Texto e Contexto**. Ano IV. nº 4, 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry) **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZINI, Irma; RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil:** percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUCRio; Loyola, 2004.

SALAMA, Pierre. **Uma introdução à economia política**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais:** teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

_____. Aula inaugural aos alunos do Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: mar. 2007.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 8.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e Controle Social. In: SPOZATI, Aldaíza (Org.). **Proteção Social e Cidadania:** inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortêz, 2004. p. 167-188.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____.**O primeiro ano do sistema único de assistência social:** serviço social e sociedade. São Paulo: Cortez, 2006.

TAPAJÓS, Luziele. **Gestão da informação no SUAS:** serviço social e sociedade. São Paulo: Cortez, 2006.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

TINOCO, Roberto Muylaert. O alarme soa quando somem as borboletas. **Revista Superinteressante.** Disponível em: <http://super.abril.com.br/ superarquivo /1987/conteudo_110942.shtml>. Acesso em: 10 de mar. 2008.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa científica em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1995.

TÜRCK, Maria da Graça Mauer Gomes. **Rede interna e rede social:** o desafio permanente na teia das relações sociais. Porto Alegre: 2001.

WIKPEDIA. Autores Diversos. Disponível em: <http://wikpedia.org/wiki/borboleta>. Acesso em: 4 fev. 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO E ESCLARECIDO

Pesquisa de Mestrado: A Política de Assistência Social no Município de Cachoeirinha e o Processo de Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Informações Referentes à Pesquisa

O projeto proposto de autoria da pesquisadora, mestranda, Andréia Saraiva Lima, assistente social CRESS n. 5289 10ª região orientada pela Profa. Dra. Ana Lúcia Suarez Maciel CRESS n. 4027 10ª região, intitulado: **A Política de Assistência Social no Município de Cachoeirinha e o Processo de Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** O estudo sobre a Política de Assistência Social compõe o curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

A presente pesquisa tem como objetivo principal "investigar o processo de implantação e implementação do SUAS no município de Cachoeirinha pelos gestores da política pública de assistência social, sociedade civil e sujeitos usuários a fim de contribuir com subsídios para o aprimoramento do processo de materialização do SUAS no local". Justifica-se pela aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social em 2003, bem como pela criação do Sistema Único de Assistência Social em 2004, sendo estes, os principais instrumentos norteadores deste processo investigativo.

A pesquisa envolve a coleta de dados em três níveis: primeiramente, pela pesquisa bibliográfica ou documental, posteriormente, aplicar-se-á aos gestores um questionário com questões abertas e fechadas e, finalmente, aos conselheiros do CMAS incidirá a realização de entrevista orientada pela aplicação de um formulário com questões abertas e fechadas, bem como será realizada uma técnica complementar de coleta coletiva a partir de uma dinâmica de grupo. Caso não haja a participação de usuários da Política de Assistência Social no CMAS será realizada entrevista individual com a aplicação de formulário contendo perguntas abertas a três pessoas atendidas no CRAS Região 05. Esse CRAS localiza-se na Vila Fátima de Cachoeirinha e não se configura como região de atuação profissional da pesquisadora.

O conteúdo da coleta de dados receberá tratamento fidedigno, quanto à sua análise, bem como será garantido sigilo ético, sendo excluídas as procedências pessoais identificatórias, tanto em apresentações orais quanto escritas. Faz-se importante salientar que os resultados da pesquisa poderão ser publicados e/ou divulgados em eventos científicos.

O resultado final da pesquisa será socializado com todos os participantes, de forma a garantir o retorno do estudo realizado, prestando possíveis subsídios para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social no Município.

A participação nesta pesquisa não oferece nenhum risco ou prejuízo de qualquer natureza à pessoa entrevistada. Estando garantida ao (a) participante a liberdade, de em qualquer momento da pesquisa, abandoná-la, sem qualquer prejuízo para si.

Na condição de pesquisadora, eu, Andréia Saraiva Lima, assistente social, mestranda em serviço social, sob a orientação da Pra. Dra.Ana Lúcia Suarez Maciel, pertencente ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, comprometo-me em oferecer quaisquer esclarecimentos no momento da pesquisa ou posterior a mesma, pelos telefones: (51)3013 2019 ou (51)9184 5489 ou ainda, através do Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS, pelo fone (051) 3320 3345.

Por estar devidamente informado (a) de todos os aspectos desta pesquisa, eu,_____ declaro, portanto, que estou de acordo e ciente dos procedimentos da pesquisa acima relatados, contribuindo para sua efetivação. Declaro, igualmente, que este termo foi lido e recebi uma cópia.

Porto Alegre,_____de_____de 2007.

_____

Assinatura do (a) participante

_____

Assinatura da Pesquisadora

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Faculdade de Serviço Social – PUCRS

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO GESTORES

1. PERFIL:
Idade:_____ Sexo: ( ) masculino ( ) feminino
Formação:_____
_
Tempo de gestão:_____
Experiências anteriores na Política de Assistência Social_____

2. Para você, o que é Assistência Social?

3. Qual a sua compreensão a respeito do Sistema Único de Assistência Social- SUAS?

4. Como gestor (a) da Política de Assistência Social no Município quais são as ações desenvolvidas no âmbito da implantação e implementação do SUAS ?

5. Como organizas o sistema de informação, monitoramento avaliação de Programas, Serviços, Projetos e metas a fim de subsidiar o processo de planejamento e gestão?

6. Enquanto gestor (a) o que entende sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Pluri Anual (PPA)?

7. Como gerencia os orçamentos e financiamento da Política?

8. Quem elabora e quem controla os orçamentos e financiamentos da Política de Assistência Social? **(não citar nomes)**

APÊNDICE C - INSTRUMENTO DE PESQUISA – CMAS

1. Perfil:
Sexo: ( ) feminino ( ) masculino **Idade:**_____
Escolaridade:_____Série do Ensino ( ) Fundamental ( ) Médio
( )Ensino Fundamental completo ( )Ensino Médio completo ( ) Ensino Superior
Representante:
( ) Governamental ( ) Cooperativa
( ) Instituição não governamental sócio-assistencial ( ) Sindicato
( ) Usuários da Política de Assistência Social ( ) Outra
Qual_____
( ) Associação de Bairro

2. O que entendes por Política de Assistência Social?
3. O que entende sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS?
4. Participastes de capacitações municipais sobre o SUAS? ( ) Sim ( ) Não Quais?_____ Quando? Data (mês e/ou ano)___ /_____
5. Como percebes a articulação entre sociedade civil organizada, município e usuários da Política em Cachoeirinha?
6. Como se deu a aprovação do Plano Municipal de Implantação do SUAS?
7. Como é efetivado o controle social da Política de Assistência Social no município de Cachoeirinha?
8. Participastes da apreciação e aprovação do Plano de Implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS para a habilitação do Município? ( ) Sim ( ) Não
9. Em sua opinião como está sendo implantado e implementado o SUAS no Município?

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo