



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo – Gestão de política social

TEMPLATE – TRABALHO COMPLETO – Apresentação Comunicação Oral

**Gestão da política de assistência social: o papel das instâncias
estaduais na vigilância Socioassistencial**

Maria Luiza Amaral Rizzotti¹
Maria do Socorro Souza Vieira²
Marinalva Conserva³

RESUMO: Este artigo resulta de pesquisa adensando estudos que triangulam políticas sociais, direitos sociais e gestão. O tema central se ocupa do papel das instâncias estaduais na gestão da política de assistência social, em especial do Sistema Único de Assistência Social, tendo como foco a democratização, a universalização de acesso e a territorialização. Para tanto, primeiramente, ocupa-se da análise da Vigilância Socioassistencial, cuja perspectiva metodológica direciona para a organização do referencial teórico e empírico com leitura histórica, análise do contexto econômico e político contemporâneo; institucionalidade e as definições normativas que envolvem as responsabilidades advindas do pacto federativo.

PALAVRAS CHAVE: Política social; gestão; vigilância socioassistencial.

ABSTRACT:

This article was the result of ongoing research studies that triangulate social policies, social laws and business. The center is responsible for the role of the state social management bodies, especially the Single Social Assistance System, focusing on democratization, universal access and territorialization. First, it deals with the analysis of Socio-Assurance Surveillance, starting from the methodological methodology for the organization of the theoretical and empirical referential with the historical theory, analysis of the contemporary economic and political context; institutions and the normative definitions that involve the responsibilities arising from the federative pact.

KEYWORDS: social policy; management; social assistance surveillance.

¹Professora doutora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba; Pesquisadora FAPESQ/CNPq – e-mail marialuizarizzotti@gmail.com

²Professora doutora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba; Líder do Grupo de Estudos sobre Crianças, Adolescentes e Famílias (GEPAC) – e-mail socorrosvieira@yahoo.com.br

³Professora doutora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba; Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais - NEPPS
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS e-mail mconserva@uol.com.br



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se insere no conjunto do debate sobre o aprimoramento da gestão pública brasileira que, a partir da Constituição de 1988, assume novas obrigações no campo da proteção social, ampliando, assim, a necessidade de estabelecer modelos de gestão que permitam corresponder à oferta de serviços e benefícios de forma integrada, cooperada e descentralizada na estrutura administrativa dos três entes federados. Toma centralidade nesta discussão o modelo de responsabilização das instâncias federativas (união, estados e municípios), sobretudo no que concerne à especificidade de suas atribuições devidamente limitadas por determinações econômicas, políticas e sua capacidade de gestão. O arcabouço normativo e regulatório das políticas sociais define as especificidades de responsabilidades, no entanto, processos e protocolos de operacionalização no que tange às responsabilidades dos governos estaduais no assessoramento aos municípios e na cooperação nas instâncias do financiamento, da gestão do trabalho e aprimoramentos que visem democratização ainda necessitam de maior delineamento. No que diz respeito especificamente ao SUAS, em que pese sua implantação com um pouco mais de uma década, o arcabouço normativo e os sucessivos pactos de aprimoramento congregando as três esferas de governo e as iniciativas de gestão do trabalho indicam a necessidade de aprimoramento na absorção na esfera governamental.

A preocupação com o aprimoramento da gestão das políticas sociais inscreve-se num largo escopo de temas que envolvem fatores econômicos, políticos, sociais e administrativos, neste último caso envolvido, dentre outros aspectos com o insulamento burocrático. O recorte definido para essa pesquisa tanto no que concerne ao estudo da política de assistência social, quanto à responsabilidade da instância estadual no processo de aprimoramento da gestão se fez considerando que os estudos recentes apontam para a insuficiência de ações continuadas e sistematizadas desta instância na gestão das políticas sociais.

Para o balizamento da pesquisa foram considerados os estudos já realizados que valorizaram a dimensão territorial e, com isso, um importante processo de aprimoramento que se adequa às demandas locais e valoriza as diretrizes de intersectorialidade e democratização. Uma contribuição já identificada nessa pesquisa refere-se ao aprimoramento do processo investigativo sobre a gestão das políticas sociais no Brasil que, ao longo dos anos, vem adensando os estudos apontando a necessidade de repensar a estrutura administrativa pública com ênfase, não apenas na superação do alcance da sua eficiência e eficácia, mas, sobretudo, na efetividade social, considerando a inserção do modo participativo e descentralizado de fazer a gestão das políticas sociais. Nesse sentido afirma Vales Bento



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

(2003): “Eficiência e democracia seriam, portanto, noções que reforçam mutuamente, no sentido de que um Estado torna-se mais eficiente quanto mais democrático for o seu governo e sua administração”. (BENTO, 2003:153)

Portanto, um dos pontos mais fundamentais de intersecção entre o papel dos governos estaduais na gestão das políticas sociais e a perspectiva de sua democratização recai no fato de que tais procedimentos estão conformados por suas dimensões técnica e política. Em sendo assim, passa a ser de interesse deste estudo não somente o instrumental técnico, mas também o processo de aplicação destes sistemas de assessoramento técnico.

O estudo da gestão de políticas sociais deve organizar seu campo de conhecimento a partir de duas dimensões que se inter-relacionam: a técnica e política. Tais dimensões se fundam e sofrem influência dos modelos econômicos, políticos e sociais adotados pelos Estados Nacionais, assim como se transformam a partir dos fundamentos legais e teóricos que lhes oferecem capacidades explicativas.

O caminho investigativo reservou alguns desafios que estão mesclados e influenciados pelo campo crítico de análise de gestão das políticas sociais, amalgamado na administração pública, numa intrínseca relação com os preceitos no campo legal. Esse aspecto se torna desafiador na medida em que a bibliografia da administração tem uma codificação de caráter prático e aplicativo. Com isso, a composição do conteúdo de estudo também se localizou no âmbito da organização política e administrativa do Estado Brasileiro e estabeleceu conexões com os modelos de administração pública. Ao mesmo tempo, o estudo da gestão de política social considerou a configuração histórica do Estado Brasileiro e sua conformação no modelo econômico, político e social, o que nos remete à trajetória histórica da influência das relações de classe e a posse da estrutura executiva, legislativa e judiciária absorvida pelos ditames do ideário burguês, ou seja, apontou para a capacidade de alargamento da universalização do Estado na proposição das políticas sociais. Desse modo, o estudo sobre a gestão do SUAS na esfera estadual teve como pressuposto os fundamentos do Estado Brasileiro e as políticas sociais, conjugando a perspectiva histórica e conceitual de forma a permitir a sistematização de conhecimentos capazes de garantir uma análise crítica do tema de gestão em políticas sociais.

Definimos como objeto o estudo a gestão da instância estadual no aprimoramento da gestão do SUAS, considerando a instalação de estrutura para a vigilância socioassistencial, incorporando a necessidade de democratizar a gestão e valorizar a perspectiva territorial e a equidade nos processos de gestão. Os procedimentos metodológicos se desenvolveram atendendo ao processo de construção da base teórica e empírica, além de considerar as concepções de avaliação de políticas sociais cravadas em diferentes campos de análise, a



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

realização da revisão bibliográfica subsidiou a análise do objeto de estudo, na medida em que forneceu substrato teórico capaz de direcionar as interpretações, a sistematização e organização de conhecimentos.

A pesquisa, em curso, é de natureza qualitativa por conta da sua especificidade em considerar os diferentes sujeitos envolvidos na gestão das políticas sociais públicas nos determinados municípios, o que permitirá o aprofundamento e a abrangência dessas questões, sob o prisma de diferentes olhares acerca do território.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e estudo de caso. A escolha do *Lócus* da Pesquisa se deu pela especificidade das ações que a Secretaria de Desenvolvimento Humano da Paraíba vem desenvolvendo e pela necessidade de empreender estudos que respeitem as especificidades territoriais e o estágio de desenvolvimento do SUAS no nordeste brasileiro.

O primeiro momento de estudo bibliográfico teve por objetivo organizar e reconhecer as referências epistemológicas, teóricas e conceituais que serviram de base analítica, cuja sistematização esteve organizada em eixos conceituais sobre os processos de gestão que encontram ancoragem para analisar a vigilância socioassistencial, planejamento, gestão do trabalho e financiamento. Destaca-se que os temas vinculados aos fundamentos da gestão de política servirão de base para todas as suas etapas, no entanto os resultados aqui apontados se referem, no atual estágio, apenas à análise da vigilância Socioassistencial.

A organização dos temas que embasaram a análise da gestão da política de assistência social e o nível de apropriação que o Estado tem em relação aos diferentes processos (planejamento, vigilância socioassistencial, gestão do trabalho e financiamento) contou com três dimensões diferentes, incluindo os instrumentais adotados pelo órgão gestor estadual da política de assistência social da Paraíba (SEDH) para acompanharem a implementação da gestão do SUAS. Em 2011 foi aprovada a Lei 12.435/11 (chamada lei do SUAS) que define, com força de lei, a responsabilidade das instâncias estaduais na perspectiva de gestão compartilhada com os municípios, incidindo em sua atribuição prestar assessoramento técnico e financeiro.

Nesta linha, as categorias de análise se pautaram, tanto pelos parâmetros apontados pela política nacional, no que concerne aos seus princípios, diretrizes, rede de serviços, benefícios e processos de gestão, como pelos pressupostos teóricos de gestão, concatenados aos seus novos paradigmas, sobretudo aqueles que consideram também a dimensão política da gestão das políticas sociais. A busca de dados implicou em:

- Leitura de documentos produzidos;
- Grupo focal com trabalhadores do SUAS que atuam no âmbito da gestão e do



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

assessoramento aos municípios;

- Análise de dados produzidos no âmbito do CensoSUAS;
- Organização de informações referentes à estrutura da SEDH da Paraíba.

A medição do aprimoramento de ações de apoio à gestão, adotadas em âmbito estadual se constitui num aspecto importante para a análise da instituição consolidada do SUAS.

O exame consistiu nos nexos e contribuições advindas da adoção de metodologias e ações sistemáticas realizadas pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Estado da Paraíba para o aprimoramento da gestão do SUAS. A trajetória metodológica exigiu a análise das ações da Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Paraíba circunscrita no âmbito na gestão, considerando as responsabilidades estatais na implementação da função da Vigilância Socioassistencial de forma democratizada e territorializada, além de reconhecer as dimensões econômica, política e gerencial e as atribuições previstas nas normativas nacionais e na estrutura federativa de responsabilidades para as diferentes instâncias, sobretudo avaliará o panorama da gestão estadual no que concerne às corresponsabilidades que envolvem a relação da esfera estadual e municipal.

DESENVOLVIMENTO

O processo da pesquisa em tela se desenvolve em diferentes momentos, pois lança luz em dois aspectos específicos da gestão da política de assistência social: vigilância socioassistencial e a gestão do trabalho. No entanto, para ambos houve a necessidade de organizar uma leitura sobre as dimensões estruturantes que conformam as políticas sociais no Brasil, reconhecendo as determinações econômicas e políticas. Além disso, nesse primeiro momento, foram destacadas as responsabilidades da instância estadual na institucionalidade do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), sobretudo, nesse primeiro momento no que concerne à vigilância socioassistencial.

Aspectos que influenciam na leitura dos processos de gestão: dimensão estruturante e especificidade da política de assistência social

A pesquisa, num primeiro momento, se ocupou da leitura da dimensão do contexto econômico e político, pois atual configuração da política de assistência social brasileira resulta de um processo contínuo e dialético estabelecido pelas contradições inerentes ao modelo capitalista e também resultante das lutas por direitos sociais travadas ao longo de muitos anos no Brasil, cujo mote, nesse caso, era a ampliação da seguridade social. Nestes primeiros anos do século XXI, com a instalação do Sistema Único de Assistência Social, foi possível acompanhar inovações, tanto do ponto de vista técnico quanto na dimensão axiológica e política,



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

implicando na perspectiva de rompimento com o antigo modelo, no qual a estruturação no âmbito estatal historicamente subsidiária, caminhou no sentido da instalação de um sistema de assistência público, descentralizado e democrático.

Trata-se, também de um processo de busca de superação da tradição marcada pela subordinação às instituições políticas e econômicas, que o influenciaram de forma hegemônica e instituíram um modelo de desenvolvimento conservador na trajetória brasileira⁴. Ao invés de respostas políticas apropriadas às demandas dos movimentos sociais organizados, as políticas sociais brasileiras caracterizaram-se, de modo geral, como elementos periféricos no sistema de repressão aos movimentos sociais e de controle social que a burguesia nacional logrou empreender ao longo história nacional. Os novos contornos assumidos pela política de assistência social apontam, não apenas por localizar-se, de forma marcante na esfera pública, mas também por instalar um sistema de gestão nacional que lhe confere uniformidade, transparência, descentralização e modernização. Inaugura-se modelo avesso à égide do autoritarismo burocrático que vigorava sobre a gestão das políticas sociais no país, caminhando, atualmente, para a mudança do seu caráter facultativo, incorporando-se às funções do Estado a prestação de serviços obrigatórios e permanentes. Um dos prenúncios deste novo sistema público é a proposta de gestão descentralizada e territorializada, com responsabilidades delineadas e definidas para os diferentes entes federados. O SUAS deve ser desenvolvido sob a lógica do aprofundamento do campo público e da perspectiva da gestão democrática, contemplando os pressupostos de universalização, descentralização e participação.

Este quadro aponta para duas dimensões que não podem estar dissociadas. Por um lado, há a necessidade de as políticas públicas serem organizadas para que acolham, de forma universal, as demandas a elas propostas, ou seja, sua cobertura, tanto quantitativa como qualitativamente, deve ser garantida sem descuidar da lógica do direito social e da democratização. Por outro lado, está em questão o aprimoramento dos processos de gestão, de modo que estes correspondam às especificidades da gestão pública e, ainda, da diversidade de âmbitos e de demandas próprias da oferta das políticas sociais. Neste contexto, sobrevivem o peso e as determinações dos muitos anos que forjaram a atual situação de pobreza e a operação das políticas sociais no âmbito das estruturas burocráticas da instância pública.

⁴Sobre este tema vale destacar o posicionamento de Florestan Fernandes (1975) que, ao discutir o surgimento da burguesia nacional, afirma que a classe dominante brasileira, desde sua origem, nunca teve em seu ideário a luta e a garantia de cidadania e de democracia, pensada sob a luz de extensão de direitos sociais.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

Em que pese a centralidade do papel dos municípios na consolidação do SUAS, inúmeros documentos e estudos têm apontado para a necessidade de maior participação dos Estados, portanto, torna-se fundamental considerar a identificação dos problemas estratégicos relacionados à eficiência, a assimilação dos avanços na área da gestão, incluindo as necessárias adaptações, a responsabilização das instâncias estaduais pelo enfrentamento da realidade de exclusão e as melhorias efetivas em todas as políticas. Neste sentido, o novo ordenamento institucional e as diretrizes das políticas sociais exigem a estruturação de mecanismos aprimoramento das atribuições precípua desse ente federado das quais se destaca o aprimoramento da gestão.

Não obstante serem os municípios os principais protagonistas das funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos atribuídas ao SUAS (BRASIL, 2004), as instâncias estaduais devem desempenhar importante função concernente ao apoio da estruturação da capacidade de gestão dos municípios. Neste caminho, cabe aos Estados a oferta de apoio técnico e político para que haja uma diminuição dos déficits de gestão na esfera das políticas sociais (NOGUEIRA, 1998). Prevê-se a adesão dos Estados com funções precípua de organizar a política em âmbito regional, colocando-o como coparticipe no financiamento, ao mesmo tempo que se torna imprescindível o assessoramento da dimensão estadual aos municípios nos processos de implementação da vigilância socioassistencial, planejamento, financiamento e na gestão do trabalho.

O processo de implantação do SUAS foi marcado por amplos debates com sujeitos advindos de todas as instâncias, Fóruns de gestores municipais, Fóruns de gestores estaduais, Conselho e comissões bi e tripartite. Tais esforços não correspondem, de forma simétrica, ao envolvimento das instâncias estaduais, necessitando, dessa forma, uma análise aprofundada do como essa instância estadual tem exercido suas funções de coparticipe no processo de gestão identificando as ações de vigilância socioassistencial, planejamento, financiamento e gestão do trabalho.

A organização da estrutura administrativa do Estado Brasileiro estabelece pactos de aprimoramento responsabilizando conjuntamente estados e municípios facilita significativamente a implantação e o aperfeiçoamento desse Sistema, tanto por sua capilaridade com unidades descentralizadas nas regiões no interior dos estados, cuja responsabilidades e atribuições estão descritas na Lei 12.435/11, assim como nas demais normativas deste a Política Nacional de 2004 e todas as normativas dela decorrentes. O princípio federativo que ilumina esta proposta reconhece a necessidade de consolidar a gestão territorializada, que fortaleça a capacidade de gestão dos municípios e o importante



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

papel das instâncias estaduais nesse processo. A orientação atual pauta-se na lógica republicana. Faz-se necessário, no entanto, reforçar as responsabilidades da esfera estadual no SUAS, pois a descentralização, que valoriza e empodera a instância municipal, não desresponsabiliza os Estados de suas atribuições.

Torna-se imperativa a análise do modo como a instância estadual desempenha suas funções federativas no âmbito da política de assistência social no que concerne ao aprimoramento da gestão, pois essa dimensão é fundamental para a qualificação dessa política social. As inovações nesse campo podem e devem apontar para a superação dos antigos paradigmas firmados nos modelos patrimonialistas e burocráticos de gestão, pois no plano normativo muito já está posto e descrito sobre as atribuições dos Estados em relação à gestão dessa política pública. Dentre esses instrumentos legais destacam-se a Norma Operacional Básica editada em 2012, em seu art. 2º afirma como pressuposto fundante:

Consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, Estados, DF e municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários”
BRASIL/MDS 2012.

Esta perspectiva do compartilhamento entre os três entes federados está pautada na Lei 12.435/2011 que altera a Lei Orgânica de Assistência Social e, em suas duas edições, afirmam o papel de responsabilização das instâncias da federação no provisionamento e execução dessa política pública. Dada a necessidade de aprimorar a dimensão da gestão do SUAS em todas as esferas, mas em especial na estadual, face seu relevante papel no processo implementação desse Sistema, e, ainda, da necessidade das instâncias de gestão se apropriarem de forma sistemática gestão como procedimento imprescindível para a consolidação de gestões modernas e eficientes, no propusemos a analisar os modelos implantado, destacando os que apresentam aprimoramento em relação aos demais. Ainda no campo conceitual devem ser tratados os modelos de gestão sob sua trajetória histórica, e o imbricamento dos modelos, sobretudo, pelo ordenamento lógico e conceitual adotado por autores como Marco Aurélio Nogueira (1998) Bernardo Valles Bento (2003), Rodrigo Souza Filho (2011) e Luiz Eduardo Wanderley e Raquel Raichelis (2009). O estudo dos autores citados, dentre outros, aponta conteúdos que embasam a burocracia, pois este modelo, depois de adotado, jamais deixou de ser determinante na gestão pública em qualquer instância e lugar (TRAGTENBERG, 1980).

Além de contemplar a análise do modelo gerencial, adotado a partir dos anos 90 no Brasil, que vigora sob a égide da reforma do Estado, entendendo que esse modelo aprofunda as adequações da administração pública à luz das orientações liberais e sua exacerbação nas



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

últimas décadas do século XX. Souza Filho (2011) destaca o tensionamento imposto pelo mercado:

Do ponto de vista econômico, efetivou-se a implementação de um modelo de desenvolvimento que buscava desmontar a intenção estatal para reforçar a estrutura privada, nacional e internacional, colocando o mercado no centro das estratégias econômicas e alijando a incorporação da classe trabalhadora do processo de decisão e da participação nos frutos do desenvolvimento. (SOUZA FILHO, 2011:169)

No que concerne aos ditames da gestão, ancoradas do modelo de gestão social, caberá a apropriação de seus principais aspectos, considerando-o dentro das soluções apontadas pelos estudiosos desse campo para a absorção pela esfera pública estatal das demandas impostas de ampliação de seu campo de proteção. O ponto de principal reflexão recai sobre a possibilidade de alteração nas estruturas administrativas públicas para a gestão de novas obrigações apontadas, considerando os novos pressupostos constitucionais, para o caso brasileiro. Os preceitos constitucionais, em vigor no Brasil, orientados pelo capítulo da ordem social acendem a discussão da gestão das políticas sociais sob a égide da descentralização, participação e universalização do acesso, implicando no aprofundamento conceitual, à luz de diferentes linhas interpretativas.

A questão que se coloca e que permanece como desafio relaciona-se com os limites e as possibilidades de conciliar uma efetiva democratização das políticas públicas com a sustentabilidade de políticas públicas participativas que fortaleçam e ampliem a esfera pública da cidade, no contexto da construção de um projeto alternativo e emancipatório contra-hegemônico de desenvolvimento e de governança mundial. (WANDERLEY & RAICHELIS, 2009: 22)

Ao tratar dos modelos democráticos e participativos de gestão coube o estudo de conteúdos que congregam os conceitos fundantes da democracia e da participação social, desdobrando-se nos atuais modelos de conselhos gestores de políticas públicas. Naturalmente compôs o campo de aprofundamento teórico aspectos ligados ao convívio de modelos democratizantes alojados em estruturas públicas que acumulam traços e características de gestões patrimonialistas e burocráticas e a relação dos atuais conselhos com os movimentos e organizações da sociedade civil. Por fim, se estabeleceu análise dos principais processos de gestão entendendo-os na sua capacidade de Vigilância Socioassistencial, planificação, financiamento e gestão do trabalho.

No entanto, a escolha dessas linhas recaiu nos teóricos que caminham na direção da superação de instrumentais e tecnologias que estejam circunscritos apenas no campo da eficiência e eficácia. Alguns autores que inspiraram este estudo apontam para a necessidade de avançar na chamada efetividade social, na qual se insere o papel de determinada política social na construção de direitos e na possibilidade destas políticas corroborarem na lógica de pressupostos que muitas delas emanam como a democracia, a participação e a



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

descentralização. Nesta linha, colocam-se como elementos de análise um arcabouço axiológico e de princípios que formatam tais políticas sociais. Outros estudos chamam a atenção sobre a necessidade de estudar como indicadores de avaliação a dimensão da tomada de decisão nas políticas sociais, pois este aspecto expressa posicionamentos políticos e ideológicos que formatam a execução de uma determinada política social. Coube também, a análise da esfera governamental, na condição de espaço fundamental no desenvolvimento desta política.

A aferição de avaliação das políticas sociais é um tema que recentemente vem ganhando desenvoltura no Brasil, ainda que na década de 80 as ampliações desta temática ocorreram com um forte cunho de aprimoramento, sob a égide de organismos financiadores internacionais na esteira da redução do custo do Estado. Atualmente, ganha densidade a discussão sob a ótica de avaliar as políticas sociais, considerando suas dimensões técnica e política (VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUZA, 2006).

A Vigilância Socioassistencial e as responsabilidades da instância estadual

O referencial que iluminou esta pesquisa reconheceu a intrínseca articulação entre o tema da vigilância socioassistencial com o planejamento, monitoramento, avaliação e gestão do trabalho. Para tanto, se fez necessária a sistematização de informações advindas do arcabouço de estudos sobre esses temas, articulando com o aprimoramento da gestão no escopo da atual política de assistência social, considerando os ditames do SUAS. Além disso, para estabelecer a coerência das proposições analíticas tornou-se imprescindível a alocação de temas na circunscrição da gestão de políticas públicas no Estado Brasileiro.

Considerando que compõe os objetivos da pesquisa a organização de referencial teórico indutor do aprimoramento da gestão na política de assistência social, resgatam-se, nesse momento, apenas alguns caminhos da referência teórica que ilumina a presente pesquisa.

O processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social, proposto pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, reitera pressupostos de efetivação desta política como direito de cidadania e ampliação do sistema de proteção social. Muito embora os contornos de uma nova política de assistência social sejam encontrados na quase totalidade dos municípios brasileiros, faz-se necessário lançar nosso olhar para a variedade de perspectivas que têm como princípios a passagem de um sistema de proteção social individual para o coletivo. Deve-se atentar ainda para a transferência de responsabilidade da sociedade civil para o poder público, caminhando na perspectiva da superação de oferta voluntarista de serviços, da afirmação da obrigatoriedade do Estado neste campo, do



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

reconhecimento do direito social e uma efetiva ampliação da base social da política (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2004).

Isso provoca a necessidade de progressivo aprimoramento no modo de fazer a gestão municipal, estadual e federal, sobretudo no aumento do aporte de recursos para a área, destinados a subsidiar o incremento dos serviços em funcionamento e a propiciar a criação de novos serviços, sob a lógica da proteção básica e especial. Será necessário também reformular a gestão da assistência social no município, modificando as bases sob as quais se assentam as relações entre o poder público e as instituições não governamentais, prestadoras de serviço.

A estrutura de gestão da política de assistência social, firmada sob a égide de Sistema Único, instituída a partir de 2004, segue de forma acelerada alcançando quase 100% dos municípios brasileiros e a totalidade dos Estados. Esta realidade impingiu a necessidade de avaliar, cada vez com maior precisão, o desenvolvimento deste Sistema. Não foi sem motivo que, tanto os processos avaliativos realizados no interior do Ministério de Desenvolvimento Social, com destaque para o Censo SUAS⁵, quanto os realizados pelo IBGE, apontaram para a necessidade de aprimoramento dos sistemas de gestão.

Há a premência de encontrar os caminhos de superação dos déficits de gestão na esfera pública, sobretudo na política de assistência social que guarda as especificidades relacionadas à sua trajetória histórica fora do Estado, o que implica na organização de nova estrutura administrativa e as ações e serviços adotados que trazem para dentro da estrutura pública atribuições complexas e diversificadas. A estrutura do SUAS prevê formas de gestão eficientes, eficazes e com efetividade social. Nesta linha, deve ter seu traçado articulando as diferentes esferas de governo com atribuições específicas, instituir sistemas de informação que sustente as características de democratização da informação e todos os processos de monitoramento e avaliação. Dessa forma, a prática de monitoramento e avaliação deve afiançar:

A construção de um sistema de informação de grande magnitude, integrado com ações de capacitação e de aporte de metodologias modernas de gestão e tomada de decisão dando o suporte necessário tanto à gestão quanto a operacionalização das políticas assistenciais, seja no âmbito governamental, em todas as suas esferas, seja no âmbito da sociedade civil englobando entidades, instâncias de decisão colegiada e de pactuação. O desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho na área da assistência social, da gestão e do controle social. (BRASIL, 2004, p. 57)

⁵ O censo SUAS é realizado anualmente pela Secretaria Nacional de assistência social e tem por objetivo monitorar e avaliar o estágio de desenvolvimento do SUAS em todo o território nacional, levando em conta as esferas estaduais e municipais.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

À luz das orientações contidas nos estudos sobre aprimoramento da gestão, um campo que também necessita de ser aprofundado na Assistência Social é a identificação dos dados de realidade que sofrem intervenção da referida política pública. Para tanto, houve a necessidade de instituir como uma de suas funções a vigilância socioassistencial⁶.

A vigilância deve buscar conhecer o cotidiano das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos "territórios de incidência" de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a assistência social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. (BRASIL, 2005, 20)

A atribuição de vigilância socioassistencial comporta prescipuamente duas dimensões. São elas: a do estudo da realidade com foco na necessidade de proteção social, o implica na identificação e conhecimento do público destinatário e o mapeamento da capacidade dos Órgãos Gestores nas três esferas de governo em conhecerem e identificarem sua capacidade de atenção. A NOB/SUAS a expressa como:

O 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... detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar". (BRASIL, 2005, p. 20)

Todas essas medidas encontram-se num campo que necessita de amplos aprimoramentos, pois demandam capacitação da esfera pública no que concerne à gestão das políticas sociais. Não é sem motivo que erigem muitos estudos sobre a gestão pública e, sobretudo, a partir da ampliação das funções do Estado no campo das políticas sociais, determinadas pela Constituição de 1988 e por suas leis infraconstitucionais, que atribuem, ao campo governamental, a primazia na condução das políticas sociais, apontando como modelo a estruturação de sistemas únicos.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ao criar um sistema de gestão, instituiu também, uma nova rede de serviços e a articulou com os benefícios. Ao criar essa rede exigiu uma reflexão sobre as ações e as práticas profissionais. O monitoramento, pensado como instrumento de gestão, tem múltiplas dimensões que se referem ao financiamento, à execução, à organização gerencial, aos recursos humanos, dentre muitos outros aspectos. Pois, a adoção de práticas sistemáticas de acompanhamento está diretamente relacionada com o aprimoramento também sistemático e progressivo do SUAS (RIZZOTTI, 2010).

⁶ Na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 constam as referências da Assistência Social, são elas: a Proteção Social, a Defesa direitos e a Vigilância Socioassistencial



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

A avaliação da efetividade social das políticas sociais, em geral, e da assistência social, em particular, deve levar em consideração a complexidade do seu objetivo, como o alargamento da proteção social dentro da esfera da seguridade social e deve, ainda, considerar as diretrizes postas como a capacidade de ampliar a participação social e a democratização da gestão. Muito embora a avaliação da necessidade para balizar a oferta de serviços e benefícios represente uma lógica mais igualitária, ainda há muita dificuldade no interior das políticas sociais de aprimorar seus sistemas de avaliação (TREVISAN e BELLEN, 2008). Além disso, a associação com o pressuposto de associar ao objetivo de garantia de proteção social a outros princípios, que são mais amplos e respondem à lógica da organização social como um todo, como os de justiça social e democracia ainda está longe de apontar de forma mais clara e objetiva a contribuição das políticas sociais neste contexto.

CONCLUSÃO

O estudo empreendido realizou aproximação do modo como a instância estadual oferece apoio aos municípios no que se refere aos processos de gestão, em especial nessa primeira aproximação, no tocante à vigilância socioassistencial, reconhecendo os avanços necessários ao atual estágio de implementação da política de assistência social. A partir das categorias adotadas nesse estudo foi possível identificar:

- um conjunto de conhecimentos referentes ao tema da gestão no âmbito das políticas sociais e em especial do Sistema Único de Assistência Social;
- a estrutura e funcionamento da gestão do SUAS no âmbito da Secretaria Estadual de Direitos Humanos no que tange à implantação da vigilância socioassistencial.
- indicadores que evidenciem a relação de corresponsabilidade entre a instância estadual e municipais na Paraíba, tendo como pressuposto as diretrizes de gestão de políticas sociais previstas na Constituição Federal de 1988 e as normativas definidas na circunscrição do SUAS.

Pensar prospectivamente os rumos dessa política no campo público implica em se ancorar nos conhecimentos produzidos e sistematizados por um sistema de informação moderno e integrado, na celeridade de organização de financiamento que considere a transparência das informações e os critérios de qualidade da prestação de serviços e gestão. Os temas aqui postos como processos de gestão (planejamento, vigilância socioassistencial, gestão do trabalho, financiamento) serão aprofundados num primeiro momento da pesquisa e servirão de balizamento analítico para a pesquisa empírica.

Os protocolos adotados na gestão, além de construir os caminhos para o efetivo conhecimento desta política, têm sido usados num processo contínuo de aprimoramento da



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

gestão do SUAS. Este aspecto se torna essencial no estágio de implantação deste novo desenho organizativo. A avaliação da efetividade social das políticas sociais em geral e da assistência em particular deve levar em consideração a complexidade do seu objetivo como o alargamento da proteção social dentro da esfera da seguridade social e deve, ainda, considerar as diretrizes postas como a capacidade de ampliar a participação social e a democratização da gestão.

Os resultados da pesquisa têm permitido, ainda, análise do aprimoramento da gestão do Sistema Único de Assistência Social permitindo o uso dos seus achados no ensino de gestão de políticas sociais, uma das linhas de pesquisa do curso de Mestrado e Doutorado em Serviço Social que, atualmente, também se destaca pela existência de Núcleo de Estudo em Gestão de Política Social.

BIBLIOGRAFIA

BENTO, Leonardo Valles. **Governança Governabilidade e Reforma do Estado**: entre a eficiência e a democratização. Barueri: Manole, 2003

BRASIL. MDS. **Política Nacional de Assistência Social**. MDS/Brasília, 2004.

BRASIL. MDS. **Norma Operacional Básica**. MDS/Brasília, 2005.

BRASIL. Lei 12435/2011- **Lei Orgânica da Assistência Social**. MDS/Brasília, 2011.

BRASIL. MDS. **Norma Operacional Básica**. MDS/Brasília, 2012.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

NOGUEIRA, Marco A. Dimensão Política da Descentralização Participativa. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n03/v11n03_02.pdf. Acesso em 20/2/19.

NOGUEIRA, Marco A. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez ed., 1998.

RIZZOTTI, M. Luiza A. Sistema Único de Assistência Social: Os caminhos de sua implantação sob a ótica do Órgão Gestor Nacional. **Relatório de pós-doutorado**. PUC/SP. São Paulo, 2010.

SILVA, YASBEK E GIOVANNI. **Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e Democracia**: A burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

TRAGTENBERG, Mauricio. Burocracia e ideologia. **Série Ensaios**. N. 9. São Paulo: Ática, 1980.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael. Avaliação De Políticas Públicas: Uma Revisão Teórica de um Campo em Construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, Mai/Jun 2008.

WANDELEY, L. E. & RAICHELIS, R. (org.) **Relações Internacionais e Gestão Pública**. São Paulo: EDUC, 2009.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto; PAES-SOUZA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: UNESCO, 2006.