



## GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: elementos para o debate

Janaina Albuquerque de Camargo Schmidt<sup>1</sup>

### RESUMO

Este trabalho busca apresentar categorias para o debate e análise crítica acerca da gestão da Política Pública da Assistência Social no atual cenário de implantação do Sistema Único de Assistência Social, a partir das orientações da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), no que se refere ao exercício do Controle Social ou Controle Democrático e da diretriz acerca da Descentralização, a partir da realidade apresentada no município de Niterói-RJ, devido à trajetória de participação da sociedade civil na condução desta Política, conforme apresentado no estudo de Almeida (2010).

**Palavras Chave:** Política de Assistência Social, Gestão, Controle Social, Descentralização.

### ABSTRACT

This study presents the categories for critical analysis and discussions about the management of Public Policy for Social Assistance in the current scenario of deployment of the Sistema Único de Assistência Social from the guidelines of the Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), in refers to the exercise of social control or Democratic Control and the guideline on the Decentralization, from the reality presented in Niterói, RJ, due to the trajectory of civil society participation in the conduct of this Policy, as presented in the study of Almeida (2010).

**Keywords:** Social Assistance Policy, Management, Social Control, Decentralization

## I. INTRODUÇÃO

No contexto contemporâneo de transformações das relações entre o Estado e a sociedade civil, torna-se relevante apontar como estas se configuram na gestão, condução e execução da Política de Assistência Social nos municípios brasileiros e, no caso deste estudo, em Niterói/RJ, visto as atuais formas destas relações mediadas entre a regulamentação das “organizações sociais”, “organizações filantrópicas”, “organizações da sociedade civil de interesse público

---

<sup>1</sup> Mestre. Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). [janaina.camargo@uol.com.br](mailto:janaina.camargo@uol.com.br)



(OSCIP)” (SILVA, 2007:141) que nestes diferentes modos de manifestação se destacam como “prestadoras de serviços sociais” (Idem) na implementação das políticas públicas.

É importante ressaltar que este trabalho articulará os conteúdos teóricos apresentados com os dados empíricos iniciais do Projeto de Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, para uma aproximação inicial com o objeto de pesquisa, advinda da participação em reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói e leitura de algumas Atas do mesmo<sup>2</sup>.

Nesta linha de raciocínio, a expressão **Controle Social** ou **Controle Democrático** será tomada no sentido colocado pela Constituição Federal de 1988, ou seja, o controle social como exercício da cidadania, devido à participação da sociedade civil no controle do Estado, através da democratização dos processos decisórios nos espaços públicos, como os “conselhos de direitos e gestores de políticas públicas” (RAICHELIS, 2006:23).

Outro conceito a ser elucidado e relacionado ao debate da gestão pública na contemporaneidade é a compreensão dos processos de **Descentralização** como “(...) um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local de governo, centrado na descentralização (...) das políticas públicas. (...)” (SANTOS JUNIOR, 2001:29), com o objetivo de “democratizar” as relações, de efetivar uma “(...) proximidade entre o governo e os cidadãos (...)” (Idem:32). Neste sentido, a descentralização não é entendida como repasse de responsabilidades do Estado para organizações da sociedade civil na implementação de políticas sociais.

## II. DESENVOLVIMENTO

A Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 (Artigos 203 e 204) é entendida como “(...) direito do cidadão e dever do Estado (...)” (MESTRINER, 2005:206). Esta política passa a integrar o conjunto das demais políticas (Previdência e Saúde), constituindo o sistema de seguridade social brasileiro (MESTRINER, 2005:17), que compõem o sistema de proteção social, destacando-se, neste sentido, o Artigo 194 da Constituição Federal de 1988.

Para tanto, um processo diferenciado de gestão da Política de Assistência Social tornava-se necessário, não mais caracterizado pela forma de condução tradicional e histórica que marcou esta política, destacada por Mestriner (2005:13) como “filantropia”, “benemerência” e “formas da regulação do favor” e era preciso também a “(...) redefinição dessa relação do Estado com a

<sup>2</sup> Participação ocorrida em Junho/2010 e Julho/2010. Pesquisa das Atas dos primeiros meses da gestão atual (13/01/2010 a 13/01/2012).



população demandatária, historicamente mediada pelas organizações sem fins lucrativos, reconhecidas como filantrópicas.” (MESTRINER, 2005:18).

Neste sentido, a aprovação da LOAS (1993) foi imprescindível para a mudança de perspectiva da ação do Estado, com relação à Política de Assistência Social, reiterando a proposta da Constituição Federal (1988) de retirá-la do caráter de subalternidade em comparação com as demais políticas públicas, pois, a LOAS esclarece questões como objetivos, princípios e diretrizes desta política, os quais se destaca:

Art.5 A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:  
I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;  
II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;  
III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, LOAS, 1993, ARTIGO 5º).

Neste sentido, muda-se a perspectiva de gestão desta política, não mais centralizada na esfera federal, desconectada com a realidade local dos municípios, mas com a previsão da descentralização de responsabilidades e de recursos para os demais entes federativos, buscando a participação da sociedade, exercendo o controle social do Estado, com relação à política de Assistência Social, e coloca o Estado como o protagonista responsável na efetivação desta política.

No entanto, mesmo com tais acontecimentos relevantes, verifica-se que a efetividade da LOAS não foi concretizada devido ao movimento do Estado brasileiro de abertura ao ideal neoliberal, principalmente a partir da década de 1990, focalizando sua intervenção no equilíbrio econômico da nação, o que se pode constatar com o plano de governo de Collor (COUTO, 2008) e intensificado com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), segundo Pereira (2000:172).

Assim, esta “ideologia” torna-se presente na nossa realidade, principalmente, a partir da década de 1990, devido aos governos (Collor e FHC) favoráveis a consolidação do neoliberalismo, uma vez que concretizaram a vinculação do Estado com a grande burguesia brasileira para a manutenção da ordem econômica capitalista.

Neste sentido, a forma de condução do Estado por intermédio das orientações neoliberais torna-se contraditória, no que se refere ao seu compromisso para com as políticas sociais, concretizando uma “(...) contra-reforma do Estado no país (...)” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008:152).

Além disso, Behring & Boschetti (2008:153-154) apontam os seguintes aspectos a serem destacados que ocorreram na contemporaneidade e marcam a ação do Estado: houve crescente



“privatização”; instituiu-se o “Programa de Publicização” que buscou a “(...) criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas (...)”, contribuindo para o repasse da responsabilidade do Estado para a sociedade civil organizada; e “(...) a separação entre formulação e execução das políticas, de modo que o núcleo duro do Estado as formularia, a partir da sua capacidade técnica, e as agências autônomas as implementariam. (...)”, gerando uma limitação “(...) entre formulação de políticas públicas e consolidação democrática”.

Nesta linha de raciocínio, Silva (2007:141-142) destaca as formas de regulamentação das instituições da sociedade civil nas suas relações com o Estado, sendo que com cada organização particular o Estado formaliza uma relação: com as “organizações sociais” o Estado estabelece “(...) *contrato de gestão*, pelo qual o poder público repassa para a iniciativa privada determinados recursos, configurando um parcial processo de privatização. (...) (grifo do autor)”; com as “organizações filantrópicas” tem-se o “*certificado de entidade filantrópica*” (grifo do autor); e com as “organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)”, o Estado formaliza o “*termo de parceria*” (grifo do autor), que remetem “(...) aos convênios há muito tempo firmados entre órgãos do poder público e organizações privadas, laicas ou confessionais, na prestação de serviços, como os do âmbito da assistência social. (...)”.

É neste contexto que se questiona o papel do Estado nestas relações: e o caráter de principal gestor e executor da Política de Assistência Social, conforme preconiza o Inciso III, do Artigo 5º da LOAS (1993)?

Cabe contextualizar que, em 2004, conforme a PNAS (2004:11) e segundo “as diretrizes” da LOAS (1993), tem-se a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, fruto do movimento coletivo dos diferentes sujeitos sociais, de acordo com a “IV Conferência Nacional de Assistência Social”, ocorrida em 2003.

Na PNAS (2004:39-58), há o destaque para que a gestão da Política de Assistência Social no Brasil seja organizada através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, compreendendo-o como um sistema inovador no campo desta Política, uma vez que: “O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais” (BRASIL, PNAS, 2004:39).

No que se refere às formas de gestão da Política de Assistência Social, a PNAS (2004:43), no item “3.1.2. Descentralização Política-Administrativa e Territorialização”, aponta três aspectos essenciais: “Conselho, Plano e Fundo”, sendo que “A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo (...)”. Além disso, o Fundo é importante pois “(...) centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor



e fiscalizado pelo Conselho” e o Plano tem a sua importância estratégica, pois “(...) expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. (...)”.

Outro aspecto a ser destacado na PNAS (2004:51) para a consolidação do SUAS é o exercício do controle social da população brasileira, com relação ao Estado, sendo que esta forma de controle social provém da própria Constituição Federal (1988).

Com isso, chega-se a 2005, com a aprovação da “Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS” pelo Conselho Nacional de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005:77) com o objetivo de orientar “a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social” (Idem: 84).

Mesmo com este cenário, no que se refere à aprovação destes documentos para a mudança da forma de gestão da Política de Assistência Social, tem-se, ainda, com o Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) uma continuidade da política neoliberal, com relação à política macroeconômica (SADER, 2010).

Mota apud Mota (2010:135) também colabora à análise crítica da política social ao apontar dois aspectos da sua configuração: “privatização” e “assistencialização da proteção social”, estabelecendo o “cidadão-consumidor” e o “cidadão-pobre”, sendo que o “cidadão-pobre” torna-se o “objeto” da política de Assistência Social. Mota (2010:137) ainda reafirma que mesmo com a organização da PNAS (2005) e do SUAS (2005) não foi possível consolidar a “universalidade da proteção social brasileira”.

Neste sentido, é preciso aprofundar os estudos acerca do processo de gestão pública do SUAS nas realidades locais dos municípios brasileiros para averiguar em que medida o poder público local efetiva a Política de Assistência Social, no que diz respeito ao SUAS, de acordo com seus princípios e diretrizes que possuem determinações históricas, fruto do movimento de luta daqueles que de fato foram para a disputa política nos espaços públicos para sua concretização.

Além disso, destaca-se o município de Niterói, pois, de acordo com Almeida (2010), em estudo realizado sobre o processo de intersetorialidade entre a política de Educação, Saúde e Assistência Social em Niterói, com relação ao público infantil, foi constatada a trajetória histórica da presença de instituições filantrópicas na condução da Política de Assistência Social, o que marca a contradição na sua execução. Dos estudos realizados por Almeida (2010) verifica-se as contradições presentes na relação Estado e sociedade civil na política referenciada, devido a presença ativa e ousamos afirmar um certo protagonismo das instituições da sociedade civil na execução da mesma, o que entra em contradição com o que a LOAS (1993), a PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005) afirmam da centralidade e da responsabilidade do Estado.



Estas relações entre Estado e sociedade civil são permeadas na atual conjuntura por novas mediações, nas quais, conforme apresentado, o Estado ao estabelecer convênios e parcerias com as instituições da sociedade civil acaba por se “responsabilizar” em oferecer um recurso público por determinado período a tais organizações, sendo a execução dos serviços públicos prestada e de responsabilidade destas diferentes instituições. Ocorrem, então, as seguintes indagações: e os equipamentos públicos, como os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) e os CREAS (Centros de Referência Especializados da Assistência Social) na realidade de Niterói? Quais são os objetivos da gestão pública local? É o fortalecimento dos equipamentos e espaços públicos?

As participações nas reuniões ordinárias do CMAS/Niterói e as leituras de Atas das reuniões deste Conselho foram mecanismos importantes para uma aproximação inicial com o objeto a ser estudado, nas quais foi possível se notar a centralidade das discussões sobre o processo do Edital de “Subvenção”, que consiste na obtenção das instituições pertencentes à “Rede de Serviços socioassistenciais”(Ata n.º02/2010; CMAS/Niterói), através de inscrição e seleção, de recursos públicos temporários via poder executivo municipal, com o objetivo de “potencializar” as ações já desenvolvidas nas mesmas. Aponta-se, de forma geral, uma fragilidade das discussões no Conselho sobre os equipamentos públicos, como os CRAS e os CREAS, as formas de investimentos nos mesmos, a estrutura atual, as ações desenvolvidas.

Outra questão que merece destaque da participação nestas reuniões é também a fragilidade do exercício efetivo do controle social, conforme a Constituição Federal de 1988 preconiza e que é diretriz da Política de Assistência Social, no qual nas reuniões, verifica-se a incipiente participação dos Conselheiros representantes da sociedade civil na disputa política e no confronto com o poder público, no que se refere ao investimento do Estado nos espaços públicos de atendimento à população usuária da política de Assistência Social, na melhoria dos serviços públicos prestados, na análise da conjuntura local. E os demais participantes (não conselheiros), de uma forma geral, que eram representantes das instituições da sociedade civil, “participando” com o objetivo de adquirir um aumento de recursos públicos para a continuidade das suas ações na prestação de serviços sociais, no que se refere à questão da “subvenção”. E as considerações acerca da melhoria dos atendimentos prestados pelos CRAS e CREAS, com investimento em infraestrutura básica, recursos humanos com número adequado de técnicos concursados e capacitados técnica e politicamente para o atendimento do público usuário? E a construção e o fortalecimento das instituições públicas de assistência social? Como a gestão pública da política de Assistência Social de Niterói está organizada frente a tal contexto? Estes aspectos são inquietações importantes que necessitam de problematizações teóricas.



### III. CONCLUSÃO

Verifica-se que, apesar da construção da PNAS e da organização da NOB/SUAS como documentos relevantes para se pensar a gestão pública da Política de Assistência Social, é preciso constatar de que forma as condições históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais dos municípios brasileiros relacionam-se na forma de condução da gestão desta política, no que se refere ao controle social, a descentralização, ao funcionamento dos equipamentos e serviços sociais desta política, entre outros aspectos, que de fato irão apontar se a Política de Assistência Social está posta como direito da população e como dever do poder público (MESTRINER, 2005), sendo constituída como parte do sistema de proteção social brasileiro e "(...) como uma política social de natureza pública" (COUTO, 2008:140).

### IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Educação e Infância na Cidade**: Dimensões Instituintes da Experiência de Intersetorialidade em Niterói. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, CES – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Niterói, 2010.

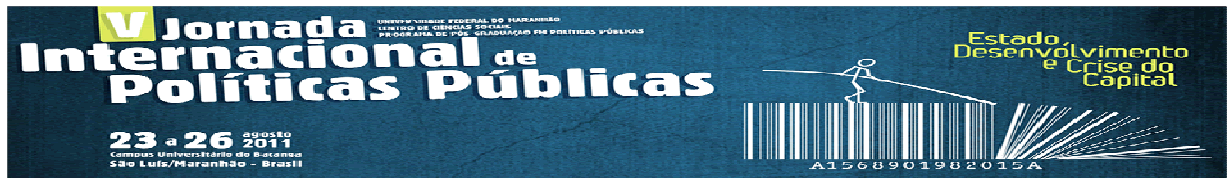
BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso: 16/03/2010.

BRASIL, LEI Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: Assistência Social: ética e direitos – Coletânea de Leis e Resoluções. CRESS 7ª Região – RJ, 2003.

BRASIL, POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL, Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.



COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 133-146.

NITERÓI. ATA N.º 02/2010 DA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE NITERÓI.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel. Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade. **Lua Nova**, São Paulo, 69:13-48, 2006. Disponível em: <http://WWW.scielo.br/pdf/ln/n69/a03n69.pdf>. Acesso: 02/04/2010.

SADER, Emir. BRASIL, DE GETÚLIO A LULA. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). **Brasil, entre o passado e o futuro.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010. p. 11-29.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SILVA, Ademir Alves da. As relações entre Estado e sociedade: 'novas' formas da gestão social no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 137-185.